

Lezioni dall'Afghanistan. Rapporti transatlantici e integrazione europea

1. Si è verificato solo in parte quanto era stato scritto nella Lettera Diplomatica 1302 del 19 aprile scorso, subito dopo la decisione del Consiglio Atlantico a livello ministeriale richiesta dal Presidente Biden di ritiro totale dall'Afghanistan entro l'11 settembre 2020, data poi anticipata unilateralmente al 31 agosto. Sulla base delle fonti e delle analisi allora disponibili non fu considerata la possibilità che lo sfaldamento del Governo e dell'esercito, peraltro delegittimati e debilitati dagli accordi privi di garanzie conclusi nel febbraio 2020 da Trump, avvenisse in così poco tempo consentendo ai talebani di assumere rapidamente il potere a Kabul.

Come praticamente tutti avevamo sbagliato sui tempi e quindi sulle capacità di reazione. E dopo l'irrevocabile decisione di Biden di non cedere alle richieste degli alleati di prolungare di alcuni giorni la protezione dell'aeroporto per proseguire l'evacuazione dei più vulnerabili, subendo invece l'ultimatum dei talebani, appaiono di non facile realizzazione i propositi di concordare con questi ultimi altre partenze.

Su questo e su quel che è accaduto durante il caldo mese di agosto appena trascorso è stato già detto tutto ed è inutile soffermarvisi ancora se non per dire che grazie anche all'azione di stimolo svolta dal Presidente Draghi e da suoi colleghi europei si è sviluppata una iniziativa diplomatica, da noi centrata sul G20 in virtù della presidenza del gruppo da parte dell'Italia, diretta a coinvolgere i principali attori con i quali occorrerà interagire per gestire la crisi afghana: Cina, Russia, India, Turchia, Arabia Saudita ai quali andranno aggiunti Pakistan e Iran. L'esercizio è molto difficile ma necessario. Si tratta di paesi che hanno interessi divergenti o non coincidenti, che già iniziano ad alzare il prezzo proponendo altri

formati e ponendo condizioni. Nei loro confronti occorrerà tuttavia stimolare fattori di convergenza. E questi non sono pochi:

- non avere in Afghanistan un regime che destabilizza i paesi vicini, che ospita volente o nolente organizzazioni terroristiche (cosa su cui, per quel che vale, i talebani sembrano essersi impegnati ad evitarlo ma che gli orribili attentati degli ultimi giorni smentiscono), che non mantiene standard minimi di dignità delle persone e di sopravvivenza fisica ed economica tali da limitare i flussi migratori;

- combattere la produzione e il commercio di oppiacei;

- rendere agibili le rilevanti risorse del paese e la sua collocazione che lo rende un potenziale snodo logistico nei trasporti anche energetici tra est e ovest e tra nord e sud.

È necessario che in tutto questo si agisca assieme agli Stati Uniti perché è il nostro destino comune di occidentali ad essere in gioco. Ma occorre che gli americani si convincano ad ascoltare gli alleati, a riconoscere i loro interessi e a condividere le decisioni con loro.

Non è detto che su formati e modalità vi sia identità di vedute con Washington, e su questo sarebbe necessario uno stretto coordinamento dell'Italia con Germania e Francia. Quest'ultima ha appena partecipato il 28 agosto al massimo livello (il Presidente Macron) ad un incontro sulla cooperazione e la sicurezza regionale a Baghdad promossa dal Governo iracheno su suggerimento francese, presenti il Presidente Al Sisi, Re Abdullah di Giordania ed Emiri, Primi Ministri o Ministri degli Esteri di Paesi del Golfo e Iran con gli Ambasciatori del G20 quali osservatori. Che fossero attorno allo stesso tavolo soggetti la cui cooperazione è necessaria per la sicurezza regionale è di per

sé positivo. Ai margini dell'evento Macron ha annunciato la presentazione in Consiglio di Sicurezza assieme al Regno Unito di una risoluzione per la costituzione di una zona di sicurezza a Kabul gestita dalle Nazioni Unite con una protezione militare internazionale per consentire la prosecuzione delle evacuazioni. Le reazioni degli altri P5 indicheranno se si tratta di una iniziativa destinata ad avere qualche seguito o se si ridurrà ad un esercizio di pubbliche relazioni e di buona volontà da parte di chi lo ha proposto. I talebani si sono già espressi negativamente ma hanno rilanciato affermando che agli afgani muniti di passaporto (a chi verrà dato?) e di visto di paesi terzi sarà consentito di partire. Un modo per sollecitare la riapertura di Ambasciate e uffici consolari e quindi una forma di riconoscimento.

Andrà anche considerato il ruolo che potrà avere la resistenza afgana, quella armata con varie componenti e quella destinata verosimilmente ad una tragica repressione della società civile. Si tratterà di vedere se sostenerla nei modi possibili possa essere utile assieme alle pressioni economiche ad incidere sui comportamenti dei talebani anche rispetto alla lotta al terrorismo e al ruolo che a tale scopo possono avere gli stessi talebani. Bisogna chiarire quali sono gli obiettivi, e su questo le posizioni dei diversi attori possono essere alquanto diverse.

2. Le vicende afgane hanno messo in discussione la solidità del rapporto transatlantico che i primi mesi della presidenza Biden sembravano aver rinvigorito dopo i gravi guasti prodotti da Trump.

Vero è che i rapporti di Washington con gli alleati europei, pur nella consapevolezza dell'indispensabilità dell'alleanza soprattutto durante la guerra fredda, hanno incontrato difficoltà in varie occasioni.

Le modalità con cui il Presidente Eisenhower gestì la crisi di Suez a scapito di francesi e britannici pose fine alla persistente egemonia di questi due paesi nell'area mediorientale e accelerò i processi di decolonizzazione. Ma gli effetti furono complessivamente benefici per l'alleanza. La Gran Bretagna capì la lezione e consolidò il

rapporto speciale con gli Stati Uniti. La Francia ne trasse la conclusione di accelerare il processo di integrazione europea e di piena riconciliazione con la Germania, rendendo più flessibili le proprie posizioni nel negoziato per la conclusione dei trattati per la costituzione della Comunità Economica Europea e dell'Euratom, firmati l'anno successivo a Roma, allora incoraggiati dagli americani con una visione strategica che considerava del tutto secondari alcuni svantaggi di carattere commerciale che potevano profilarsi per settori più o meno rilevanti dell'economia statunitense.

Sta di fatto che la posizione americana sull'intervento franco-britannico a Suez fu condivisa da altri alleati europei come l'Italia e la Germania. Quest'ultima avrebbe concluso pochi anni dopo con la Francia il Trattato dell'Eliseo consolidando il connubio alla base del processo integrativo europeo e ponendo al tempo stesso un freno alle tendenze centrifughe di De Gaulle che pur essendo successivamente uscito dall'organizzazione militare dell'alleanza ed espulso le basi americane e NATO dalla Francia volle dimostrare più di ogni altro la sua totale solidarietà all'alleato americano in occasione della crisi dei missili a Cuba.

Più problematica, colpendo tutti i paesi europei, fu la decisione del Presidente Nixon di abolire la convertibilità in oro del dollaro nel 1971 che poneva fine al sistema di cambi fissi su cui si reggeva anche il Mercato Comune. Fu la spinta ad un processo, durato venti anni a causa delle diversità di condizioni economiche tra i paesi membri, che avrebbe portato alla moneta unica.

Non veniva comunque messo in discussione il *trade off* che era alla base dell'alleanza: delega agli Stati Uniti della sicurezza europea e sviluppo sotto l'ombrello americano dell'economia, dello stato sociale e della trasformazione della società cui venivano dedicate risorse sottratte alle spese militari

Contestualmente vi fu la guerra in Vietnam, che fu tra l'altro tra le concause della dichiarazione di inconvertibilità del dollaro. Fu una guerra solo americana se si esclude un limitato sostegno attivo

dell'Australia. Gli europei, diversamente dalla guerra in Corea non vi parteciparono e diversi ne presero le distanze mentre alcuni, come l'Italia, non andarono al di là di una generica espressione di "comprensione" partecipando però attraverso canali informali a tentativi di mediazione non particolarmente graditi dagli Stati Uniti.

La vicenda non ebbe effetti di sostanza sul rapporto transatlantico.

La fine della guerra fredda sembrava aver fatto venir meno la ragion d'essere della NATO, ma le crisi esplose attorno all'Europa davano una nuova dimensione di produttore di sicurezza all'Organizzazione accettata da tutti gli europei che ne sono parte malgrado qualche distinguo francese.

Ma un motivo di frattura tra gli alleati, che spacchò l'Unione Europea, fu la guerra in Iraq, promossa da Bush e Blair con l'opposizione di Francia e Germania e una posizione iniziale di attesa dell'Italia che si unì assieme a vari altri al processo, anche militare, di *nation building* dopo una autorizzazione in tal senso del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Su questo si inserì la contemporanea ostilità americana tramitata dal Regno Unito alla proposta franco-tedesca di dotare l'Unione di una capacità autonoma di panificazione e conduzione di operazioni militari di gestione delle crisi.

Il colpo più grave fu inferto alla fine del decennio successivo da Trump che mise in discussione la validità dell'Alleanza e la stessa garanzia di sicurezza agli europei che ne costituisce l'essenza. Assieme alla Brexit la conseguenza fu l'acquisizione della consapevolezza che l'Europa deve pensare di più alla propria sicurezza. "Deve riprendere in mano il proprio destino", disse la Cancelliera Merkel. Fu proposta e approvata dal Consiglio Europeo la "*Global strategy*" che aggiornava quella del 2003, venivano ampliati gli strumenti della Politica Europea di Sicurezza e di Difesa e vi venivano dedicate risorse attraverso l'*European Defense Fund* ed altre linee di finanziamento con una particolare attenzione alla base industriale. È stato individuato un meccanismo di coordinamento delle acquisizioni. Ma l'attuazione concreta di tutto questo resta

lenta, e nelle operazioni di gestione delle crisi che l'UE conduce dal Sahel ad altre aree del suo vicinato non vengono usati appieno gli strumenti comuni di pronto intervento posti in essere.

Ora vi è la crisi afghana che da un nuovo stimolo a portare avanti quel che da tempo viene considerata una necessità: dotarsi di capacità in grado di dare all'UE una autonomia per poter affrontare le crisi che la circondano in modo conforme ai propri interessi, auspicabilmente assieme agli americani ma se necessario anche da soli.

Un'altra conseguenza è l'emergente volontà degli europei di rivedere le modalità di funzionamento dell'Alleanza, nella quale finora malgrado la collegialità che dovrebbe essere assicurata dal Consiglio Atlantico le decisioni strategiche sono prese in sostanziale solitudine dagli Stati Uniti, senza consultare gli alleati e neppure, a quanto pare, previamente informarli come è accaduto per il ritiro dall'Afghanistan.

Sta di fatto che l'Alleanza, rivista sull'aspetto di cui sopra, resta indispensabile per l'Europa. Indispensabile resta la protezione nucleare, almeno fino a quando la Francia non sarà disponibile a condividere il controllo della sua limitata, ma comunque in una misura difficile da valutare dissuasiva "*force de frappe*" in un contesto di condivisione di sovranità su questo aspetto di carattere esistenziale. Ipotesi che non è decisamente alle viste. Indispensabili restano anche le capacità convenzionali in caso di attacco e per le più impegnative missioni di gestione delle crisi in termini di trasporto strategico, intelligence, protezione cyber, ed altri "*enablers*".

Questo non significa tuttavia che l'Unione non debba dotarsi degli strumenti diretti a fornirgli una autonomia strategica più volte invocata per poter gestire la sicurezza quanto meno nel suo vicinato attraverso una graduale crescita delle sue capacità.

Ed è proprio su questo che si misurerà la possibilità per l'Europa, o di quella parte che lo voglia, di curare i propri interessi in un mondo multipolare evitando di essere marginalizzata.

3. Va tuttavia considerato che è estremamente difficile se non impossibile la realizzazione di questo richiesto salto di qualità con l'Europa a 27 così come è. Emerge sempre più l'esigenza di una integrazione differenziata o a cerchi concentrici mantenendo l'esistente per tutti (mercato interno, politiche di coesione e settoriali incluso il *green deal* ma con tutte le condizionalità e le selettività consentite dai trattati) e realizzando però il nuovo necessario con una maggiore condivisione di sovranità a partire dal nucleo di Germania, Francia, Italia e Spagna. L'Italia è oggi in grado di svolgere un ruolo propositivo e il Presidente Draghi lo sta dimostrando. È evidente però che se in particolare Francia e Germania non ci stessero nulla sarebbe possibile. Le imminenti elezioni nei due paesi e i governi che ne usciranno saranno quindi cruciali.

Vi sono naturalmente grossi problemi istituzionali da affrontare. I trattati, con le cooperazioni rafforzate e strutturate, danno degli strumenti che per i grandi temi possono tuttavia non bastare. Occorreranno verosimilmente trattati aggiuntivi, non sostitutivi di quelli esistenti, come fu fatto con Schengen, aperti a chi voglia unirsi quando ne avrà la volontà e i requisiti.

Il Commissario Gentiloni e altri sottolineano giustamente l'esigenza di superare la regola dell'unanimità in tema di immigrazione e accoglienza ma anche di politica estera, sicurezza, difesa, bilancio e fiscalità comuni. Ma i trattati lo consentono soltanto se vi è l'unanimità a introdurre su questi temi la regola della maggioranza qualificata. Interpretazioni creative potranno

essere tentate ma poi dovranno passare i vagli giurisdizionali. Vi può essere quindi bisogno di qualcosa di nuovo, con una sua membership e sue regole anche se istituzioni esistenti con geometrie e composizioni specificamente adattate potranno essere utilizzate. Con l'UEM lo si sta già facendo. Il percorso è difficile con rischi per la tenuta di tutto il sistema, ma non credo che vi siano alternative per uscire dall'asfissia dell'Europa nel mondo multipolare in cui non possiamo essere marginalizzati.

Il presupposto è ovviamente che vi sia una forte volontà politica a percorrerlo, e in particolare quella dei maggiori paesi membri dell'Unione ad accettare realmente una graduale e incrementale condivisione di sovranità in settori che ne sono l'essenza la cui necessità è stata autorevolmente ribadita a Ventotene il 29 agosto scorso dal Presidente Mattarella. Il realismo non ci può far nascondere quanto siano forti difficoltà e ostacoli e che lungo la strada andranno accettati i compromessi necessari evitando forzature intempestive e non adeguatamente preparate che potrebbero impedire di raggiungere i risultati di volta in volta possibili. È quanto in buona parte accaduto durante tutto il processo di integrazione europea, ed è oggi quanto mai necessario non arrestarsi adattandosi a quel che le circostanze richiedono.

Su tutto pesa poi il pericolo che con l'indebolimento oggettivo di Biden e della sua squadra vi sia nel 2024 un ritorno di Trump o di qualcuno come lui. Prospettiva per la quale gli europei dovranno tenersi pronti.

Maurizio Melani

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link <https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - Fax: 06.699.40.064 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051