

L'ITALIA E LA NATO IN AFGHANISTAN: UN APPROCCIO INTEGRATO PER LA STABILIZZAZIONE DELL'AREA

INDICE

1. Lo scenario: forze in campo, geografia e responsabilità italiane in Afghanistan	1
1.1. Le missioni dell'Italia nel Mondo	1
1.2. L'Italia in Afghanistan: l'Operazione "Enduring Freedom"	1
1.3. ISAF: natura e obiettivi del mandato internazionale	2
1.4. Il programma del Provincial Reconstruction Team (Prt)	3
1.5. Il contributo italiano ad ISAF	5
1.6. Un bilancio della situazione dopo otto anni di operazioni ISAF	6
2. La nuova strategia americana in Afghanistan ed il ruolo dell'Italia	9
2.1. Il discorso del Presidente Obama a West Point	9
2.2. I ministri La Russa e Frattini di fronte alle Commissioni riunite Esteri e Difesa	10
2.3. Il ruolo attuale e gli obiettivi strategici dell'Italia: come e perché continuare la missione in Afghanistan	11
2.4. L'importanza della presenza italiana nella Regione Ovest	12
2.5. Le opzioni di breve termine	14
2.6. Le opzioni di medio-lungo termine	14
2.7. Alcune raccomandazioni di carattere strategico	15
3. La cooperazione allo sviluppo italiana in Afghanistan	17
3.1. I numeri della cooperazione italiana in Afghanistan	17
3.2. Come migliorare l'efficacia della missione italiana in ambito civile	18
4. Struttura di comando, armamento, mezzi e addestramento dei militari: la <i>wish list</i>	19
4.1. Struttura di comando, armamento e mezzi	19
4.2. L'addestramento degli uomini	21
Conclusioni	23

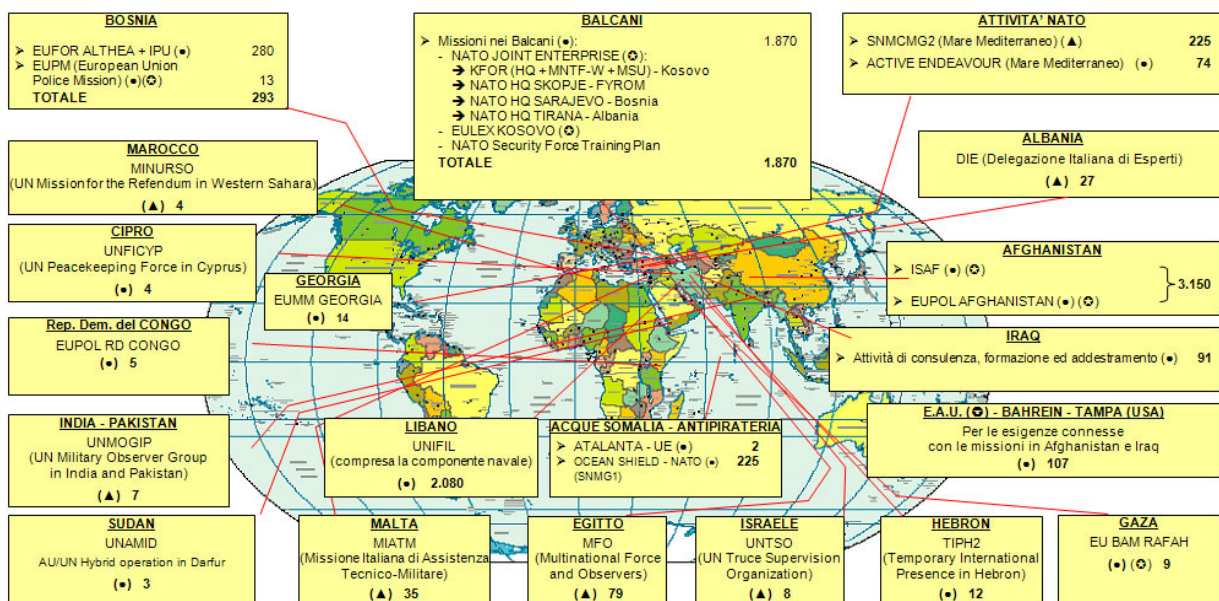
L'ITALIA E LA NATO IN AFGHANISTAN: UN APPROCCIO INTEGRATO PER LA STABILIZZAZIONE DELL'AREA

1. LO SCENARIO: FORZE IN CAMPO, GEOGRAFIA E RESPONSABILITÀ ITALIANE IN AFGHANISTAN

1.1. LE MISSIONI DELL'ITALIA NEL MONDO

L'Italia partecipa a numerose missioni internazionali ed è il 4° contributore per le missioni NATO; l'11° mondiale ed il 1° europeo per quelle ONU¹; il 3° Paese, dopo Germania e Spagna, per quanto riguarda le missioni UE.

Grafico 1 – Le missioni/attività internazionali dell'Italia (al 31 dicembre 2009)



Fonte: Stato Maggiore della Difesa, 2010

*Totale personale impiegato, 8.324 militari per un totale di 27 missioni in 20 Paesi, più 2 aree geografiche

1.2. L'ITALIA IN AFGHANISTAN: L'OPERAZIONE "ENDURING FREEDOM"

L'impegno italiano in Afghanistan è iniziato con l'Operazione "Enduring Freedom". A seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, una Coalizione Multinazionale diede avvio ad Enduring Freedom, una campagna contro il terrorismo internazionale che, sulla base delle risoluzioni ONU n. 1368, 1373 e 1386 del 2001, si prefiggeva l'obiettivo di disarticolare e distruggere l'organizzazione terroristica Al Qaeda, interdire l'accesso e l'utilizzo, da parte di gruppi terroristici, di *Weapons of Mass Destruction (WMD)*, scoraggiare determinati Paesi a continuare a sostenere, in modo diretto o indiretto, il terrorismo internazionale. All'operazione contribuivano 70 Paesi, dei quali 27 (e tra questi l'Italia) avevano offerto "pacchetti di forze" da impiegare, per la condotta dell'operazione militare vera e propria.

Per l'Italia, l'operazione inizia il 18 novembre 2001 con l'invio di una flotta denominata: "Comando gruppo navale italiano", composto dalle navi portaerei Garibaldi (con a bordo uno Squadrone di Harrier), fregata Zaffiro, pattugliatore Aviere, la nave appoggio Etna, (successivamente sostituite dal 18 marzo 2002 dal cacciatorpediniere Durand de la Penne e dalla fregata Maestrale).

¹ Per quanto riguarda l'ONU, l'Italia è il 6° contributore in termini finanziari con 335 milioni di dollari versati nel 2008 e 269 milioni di dollari pagati nel 2009.

Nell'estate del 2002, gli Stati Uniti chiedono all'Italia di rendere disponibile un Gruppo Tattico di fanteria, da integrare nel dispositivo della Coalizione. Il 2 ottobre 2002, il Parlamento Italiano autorizza la partecipazione, a partire dal 15 marzo 2003 e con mandato di 6 mesi, di un contingente militare di 1000 soldati. Viene inviata la Task Force Nibbio, a cui è assegnata la missione di "controllo del territorio e di interdizione della propria Area di Responsabilità e di concorso alla neutralizzazione/distruzione di sacche di terrorismo, di possibili basi logistiche e di centri di reclutamento delle formazioni di Al Qaeda e Taliban". Il grosso del contingente "Nibbio" viene dislocato nella località di Khowst, nella provincia orientale di Paktia, confinante con il Pakistan. L'operazione di Nibbio, e con essa la parte terrestre della nostra partecipazione ufficiale alla guerra di Enduring Freedom, si è conclusa il 15 settembre del 2003. Il 3 dicembre 2006 le unità navali italiane hanno ceduto il settore di competenza agli Stati Uniti e sono rientrate in patria il 17 dicembre, segnando il termine della partecipazione nazionale a Enduring Freedom. L'operazione non si è conclusa però per gli americani, che, pur trasferendo alla Nato circa 12.000 soldati, ancora tengono ancora impegnati in Enduring Freedom 25mila uomini.

1.3. ISAF: NATURA E OBIETTIVI DEL MANDATO INTERNAZIONALE

In parallelo alla guerra globale al terrore, la comunità internazionale cerca di avviare un progetto di stabilizzazione dell'Afghanistan.

Il 23 novembre 2001 iniziano a Petersberg, vicino Bonn, gli incontri dei rappresentanti dei quattro principali gruppi etnici e politici afgani. Il 5 dicembre viene raggiunto un accordo che prevede la costituzione di un governo provvisorio della durata di sei mesi, guidato da Hamid Karzai, uno dei leader dell'etnia pashtun, vicino all'ex re Zahir Shah. L'accordo prevede il dispiegamento a Kabul di una Forza multinazionale di assistenza e sicurezza, affidata ad una coalizione di Paesi volenterosi e diretta dall'ONU, e la convocazione della Loya Jirga, l'assemblea generale dei capi delle tribù, con il compito di formare il nuovo Governo².

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha autorizzato con la risoluzione n. 1386 del 20 dicembre 2001, il dispiegamento nella città di Kabul ed aree limitrofe, della *International Security Assistance Force (ISAF)*. ISAF prevede una nazione guida responsabile della direzione politico strategica e si connota come una missione di stabilizzazione e sicurezza, quindi diversa e nettamente separata da Enduring Freedom³.

L'Italia è una delle 7 nazioni (tutti paesi membri della NATO) costitutive di ISAF.

L'11 agosto 2003 è avvenuta l'assunzione di responsabilità della condotta delle operazioni da parte della NATO, in relazione all'area di competenza inizialmente assegnata ad ISAF, ossia la sola Kabul⁴. Si è trattato per la NATO del primo incarico fuori dall'Europa e dall'America del Nord.

Nel 2006, la Nato espande la sua responsabilità su tutto il Paese, ad eccezione delle aree del Sud-Est che rimangono sotto esclusivo controllo USA e dove la conduzione di Enduring Freedom continua a rimanere separata da ISAF.

L'ISAF opera sulla base di un Military Technical Agreement (MTA) siglato dalle Autorità provvisorie afgane, che comprendeva, a fine 2009, oltre 84mila uomini appartenenti a 43 nazioni.

Dal Comandante di ISAF attualmente dipendono i 5 Comandi Regionali North, West, South, East e Capital, oltre ad assetti aerei, elicotteri, forze di riserva, forze speciali ed unità di supporto.

Nell'ambito di ciascun Comando Regionale operano più Provincial Reconstruction Team (PRT), organizzazioni miste militari e civili idonee a creare un ambiente stabile attraverso

² Il governo transitorio afgano si insedia il 22 dicembre 2001 ed è composto da trenta membri in rappresentanza di tutte le etnie del paese, di cui undici pashtun, otto tagiki, cinque azeri, tre uzbeki e tre delle altre minoranze.

³ Nei fatti, sul piano militare, le due operazioni si sono, in diverse occasioni, giustapposte, sebbene, giuridicamente, non si sarebbe dovuta verificare alcuna sovrapposizione tra le due missioni.

⁴ Nell'ambito della rotazione dei Comandi NATO per la condotta di ISAF, l'Italia, a partire dal 4 agosto 2005 e per nove mesi, ha avuto la leadership dell'ISAF, schierando in Afghanistan il Comando NRDC-IT (NATO Rapid Deployable Corps-Italy) al comando del Generale di Corpo d'Armata Mauro Del Vecchio.

un processo di ricostruzione socio-economica, mediante il supporto delle organizzazioni nazionali ed internazionali operanti nella regione.

Attualmente il Comando di ISAF è affidato al Gen. (US) Stanley A. McChrystal dal quale dipende anche la condotta di Enduring Freedom (rispetto a quest'ultima operazione McChrystal risponde alla catena di comando americana).

Grafico 2 – ISAF: Comandi Regionali e Localizzazione PRT



Fonte: ISAF, 2010

Tabella 1 – Truppe presenti in Afghanistan per nazione

	Albania	245		Georgia	175		Portugal	105
	Armenia	0		Germany	4280		Romania	900
	Australia	1550		Greece	15		Singapore	38
	Austria	3		Hungary	255		Slovakia	240
	Azerbaijan	90		Iceland	4		Slovenia	70
	Belgium	545		Ireland	7		Spain	1065
	Bosnia & Herzegovina	10		Italy	3150		Sweden	500
	Bulgaria	495		Jordan	0		The Former Yugoslav Republic of Macedonia*	165
	Canada	2830		Latvia	175		Turkey	1755
	Croatia	295		Lithuania	155		Ukraine	10
	Czech Republic	370		Luxembourg	9		United Arab Emirates	0
	Denmark	740		Netherlands	1950		United Kingdom	9500
	Estonia	155		New Zealand	220		United States	45780
	Finland	90		Norway	500			
	France	3750		Poland	1955		Total	84150

Fonte: ISAF, 2010

1.4. IL PROGRAMMA DEL PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAM (PRT)

I PRT sono stati costituiti dalle truppe americane all'inizio del 2002 come “*Cellule di Collegamento della Coalizione*”. Dovevano infatti stabilire il collegamento con la popolazione e guadagnarsi il consenso della popolazione afgana distribuendo aiuti e collaborando con le agenzie umanitarie delle Nazioni Unite. Il primo PRT venne stabilito a Gardez nel novembre del 2002 e comprendeva anche una consistente componente di protezione militare oltre ad alcuni funzionari civili. Seguirono poi quelli di Bamian, Konduz, Mazar-e-Sharif, Kandahar, ed Herat nei primi mesi del 2003.

I piccoli progetti di ricostruzione dei PRT servivano a stabilire contatti con i capi locali. Le iniziali località di insediamento dei PRT furono infatti scelte per assicurare la presenza in zone chiave, incluse le capitali dei principali gruppi etnici ed i quartieri generali dei Talebani.

Lo scopo iniziale fondamentale dei PRT era perciò politico, ma consentiva di affrontare anche le cause dell'instabilità afgana come il terrorismo, e lo strapotere dei signori della guerra, la disoccupazione e la miseria.

A febbraio del 2003 l'Ambasciata americana a Kabul emanava una circolare con la quale venivano indicati i principi guida per i PRT nelle relazioni con la missione UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*), le ONG e i governi locali. Questi principi stabiliscono tre obiettivi per i PRT: estendere l'autorità del governo centrale afgano, migliorare la sicurezza e promuovere la ricostruzione. Viene costituito il Comitato Esecutivo per i PRT presieduto dal Ministro degli Interni afgano che tuttavia, pur realizzando un foro di consultazione tra i ministeri afgani, le Nazioni Unite, ISAF, i comandanti militari americani e i rappresentanti delle nazioni donatrici di aiuti, non ha alcuna autorità di coordinamento centralizzato delle varie attività.

Senza tale coordinamento e senza pianificazione strategica ogni nazione che intendeva gestire un PRT di fatto applicava principi, priorità e politiche diverse, oltre ad avere fondi diversi.

Da un lato questo approccio consentì la flessibilità necessaria ad affrontare le diverse realtà locali, dall'altro mise in evidenza le diverse metodologie e le diverse agende nazionali nel perseguire gli obiettivi e nella gestione dei rapporti con i governi e le popolazioni locali.

Quando ISAF iniziò le operazioni, i PRT furono considerati come uno strumento di condivisione di responsabilità con gli alleati ed un meccanismo per espandere ISAF su tutto il territorio afgano.

I membri di Enduring Freedom come la Gran Bretagna e la Nuova Zelanda assunsero la direzione dei PRT di Mazar-e-Sharif e Bamian, rispettivamente, mentre la Germania assunse la responsabilità di quello di Konduz nell'ambito del mandato di ISAF.

A luglio del 2005 esistevano 22 PRT di cui 13 gestiti dalle nazioni della coalizione di Enduring Freedom e 9 da quelle di ISAF, nel frattempo passata sotto la gestione della Nato⁵.

Con l'inserimento di spagnoli, italiani, lituani e scandinavi divenne sempre più difficile individuare linee e priorità comuni. L'enfasi data alle esigenze militari come la protezione delle forze ha limitato notevolmente la capacità d'interagire con la popolazione locale.

Inoltre i PRT sotto controllo Nato erano soggetti ai “cavilli nazionali” imposti da ciascuna nazione che impedivano certe operazioni senza previa autorizzazione dei governi nazionali.

Le diversità regionali e gli approcci nazionali costituirono anche un discriminante delle aree operative dei PRT. In genere quelli di ISAF erano in zone relativamente tranquille, mentre quelli di Enduring Freedom erano nelle zone più calde. Inoltre i PRT americani erano collocati con le unità di combattimento di Enduring Freedom impegnate nel contrasto al terrorismo e alla ribellione. Un tentativo di omogeneizzazione da parte del Comitato Esecutivo nel gennaio 2005 ebbe scarso successo e non fu neppure possibile stabilire le diverse funzioni e attribuzioni tra militari e civili e codificare i rapporti dei singoli PRT con UNAMA. In sostanza i PRT si

⁵ Come ricordato in precedenza, il comando dell'ISAF inizialmente era a rotazione semestrale fra le diverse nazioni partecipanti ma, a causa di seri problemi incontrati con questa modalità di gestione, l'11 agosto 2003, fu affidato ad un comandante scelto dalla NATO.

avviarono a riflettere tutte le incongruenze locali e le diverse attitudini e obiettivi delle nazioni responsabili dei settori.

1.5. IL CONTRIBUTO ITALIANO AD ISAF

Il Governo italiano ha sostenuto, in tutte le sedi, sulla base dell'indirizzo parlamentare, la necessità di affiancare alla lotta al terrorismo internazionale ogni iniziativa utile per il processo di ricostruzione dell'Afghanistan. Conseguentemente si è reso disponibile a partecipare alla ISAF con un contingente nazionale, subordinatamente all'attuazione delle condizioni preliminari che ne rappresentano l'indispensabile base giuridica (una specifica Risoluzione dell'ONU e la stipula di un apposito "Military Technical Agreement") ed al giudizio di accettabilità delle medesime a livello nazionale.

Nel quadro di ISAF, in accordo a quanto previsto dal Piano Operativo 10302 REVISE 1 del 4 mag. 2006 del Comando Alleato per le operazioni, la missione italiana è di "condurre operazioni militari in Afghanistan secondo il mandato ricevuto, in cooperazione e coordinazione con le Forze di Sicurezza afgane ed in coordinazione con le Forze della Coalizione, al fine di assistere il Governo afgano nel mantenimento della sicurezza, favorire lo sviluppo delle strutture di governo, estendere il controllo del governo su tutto il Paese ed assistere gli sforzi umanitari e di ricostruzione dello stesso nell'ambito dell'implementazione degli accordi di Bonn e di altri rilevanti accordi internazionali".

Nei primi anni della missione, il Parlamento italiano autorizzò la partecipazione di 1.938 soldati, limite successivamente innalzato a 2.510 unità di combattimento. Nel 2007, il limite delle forze in Afghanistan è stato aumentato di 250 uomini per necessità legate all'assunzione di responsabilità del Comando Regionale Ovest. Nel 2009, la presenza media di militari in Afghanistan è stata di 2.795 unità.

La partecipazione dei militari italiani avviene con delle ROE (*rules of engagement* o regole di ingaggio in ambito NATO⁶) sostanzialmente uguali a quelle impiegate dagli altri Paesi NATO: sono abbastanza ampie da consentire l'uso della forza anche al di fuori del semplice ambito dell'autodifesa, per la condotta di operazioni lecite, vale a dire a supporto del Governo afgano. Le forze italiane in ISAF hanno operato, sino allo scorso anno, all'interno delle aree Ovest e di Kabul o anche in alcune aree del Nord. Dal dicembre 2009, la forza italiana presente a Kabul è stata ritirata e spostata a Herat, nella Regione Ovest, dove già a partire dal giugno del 2006, l'Italia aveva assunto il Comando della Regione Ovest (RC-W).

Lo schieramento italiano è importante e complesso con rilevanti responsabilità di comando. La presenza nazionale in Afghanistan è attualmente così articolata:

- Una componente aeronautica è schierata ad *Al Bateen* (Emirati Arabi Uniti) e costituisce la Task Force Air - Al Bateen con tre velivoli da trasporto C 130J (dislocati presso l'aeroporto militare di Al-Bateen - Emirati Arabi Uniti) e assicura il ponte aereo necessario al rischieramento ed al sostegno logistico. A livello interforze, per il Corpo Militare della Croce Rossa Italiana, ad Al Bateen è presente personale medico presso l'Aeromedical Staging Unit.
- Ad Herat, l'Italia ha fornito prima il Regional Area Coordinator (RAC) e successivamente, dal 1° giugno 2006, il Regional Commander West (RC-W). La provincia di Herat ha una rilevante importanza geo-strategica in quanto area di congiunzione tra l'Afghanistan e l'Iran. In rapporto alla situazione generale del Paese, si presenta come una delle aree più fiorenti e gode di condizioni accettabili di stabilità e sicurezza. Nonostante ciò, le azioni delle milizie ribelli, sebbene in forma minore rispetto alle restanti aree del Paese, non permettono di considerare la situazione stabile. La minaccia alla sicurezza si estrinseca in attentati terroristici a mezzo di Improvised Explosive Device (IED), imboscate contro le Forze governative e le Forze straniere,

⁶ Il principale dei caveat italiani è la proibizione di aderire a richieste di intervento nelle regioni Sud (RCS) ed Est (RCE) a meno di una autorizzazione politica nazionale che dovrebbe essere rilasciata in 6 ore dalla richiesta. I tempi limitatissimi di tale caveat lo rendono di difficile applicazione. In ogni caso, quasi tutti i Paesi hanno caveat (ufficiali o di fatto) che limitano l'impiego delle proprie forze (i paesi anglosassoni ed i francesi, in genere, hanno caveat meno rigidi, italiani e tedeschi un po' più stringenti).

lancio di razzi contro strutture/personaggi delle istituzioni locali e ONG e propaganda antigovernativa ed anti-occidentale. A tale minaccia si aggiunge la presenza di campi minati non segnalati ed il rilevante impatto derivante dal fenomeno del narcotraffico, che rappresenta una importante fonte di reddito e vede coinvolte molte importanti figure locali. L'area è altresì interessata dall'attività della criminalità comune, che si manifesta lungo le vie di comunicazione primarie e secondarie, principalmente nei confronti di piccoli convogli civili. Il Regional Command West ha giurisdizione sulle province di Herat, Farah, Ghor, Badghis e comanda tutte le forze ISAF che operano nella regione occidentale, ossia le unità di QRF (Quick Reaction Force) del RC-W e i PRT della regione ovest del Paese: Herat (a guida italiana), Farah (a guida USA), Chaghcharan (a guida lituana) e Qal'e Now (a guida spagnola).

- Ad Herat è presente un Task Group di Forze Speciali italiane provenienti dal Col Moschin e dagli incursori della Marina. L'unità ha il compito di condurre attività informativa, nonché di prestare assistenza militare all'Esercito afgano.

Nell'ambito dei programmi di supporto e di formazione delle forze di sicurezza e di polizia afgane, il contributo italiano può essere sintetizzato nella seguente maniera:

- Come supporto della NATO alla ricostruzione dell'Afghan National Army (ANA), l'Italia impiega 7 Operational Mentoring and Liaison Teams (OMLT), tutti appartenenti all'Esercito, che dalla metà di luglio 2006 si sono affiancati al Comando del 207° Corpo d'Armata ANA (Afghan National Army), di stanza a Herat. Nell'ambito del progetto tedesco per la ricostruzione della Polizia afgana (Afghan National Police - ANP), l'Italia ha reso disponibile dal 7 agosto 2006 un nucleo di Carabinieri. Inoltre, l'Arma dei Carabinieri fornisce una Task Force per l'addestramento dell'Afghan National Civil Order Police (ANCOP).
- Per la ricostruzione del sistema giudiziario (progetto affidato all'Italia) è impiegato un Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri quale consigliere giuridico per il funzionario del MAE, responsabile del progetto nell'area di Herat.
- Per il supporto alla Polizia di frontiera afgana, la Guardia di Finanza, il 22 novembre 2006, ha immesso presso il Regional Training Centre di Herat un Team (Task Force "Grifo") di 16 uomini allo scopo di fornire al personale afgano, attraverso un iter addestrativo predisposto ad hoc, le capacità specifiche necessarie per la condotta di attività proprie della polizia di frontiera afgana (Afghan National Border Police). La TF Grifo si inserisce nell'ambito della Border Management Initiative finalizzata a modernizzare il settore delle entrate doganali ed i controlli della frontiera afgana.
- Nel quadro della riforma della Polizia afgana, l'Unione Europea ha iniziato, di recente, l'attività di pianificazione denominata "European Police Afghanistan" ("EUPOL AFGHANISTAN"). Detta iniziativa, finalizzata allo svolgimento delle attività di training, advising e mentoring a favore del personale afgano destinato alle unità dell'Afghan National Police (ANP), e dell'Afghan Border Police (ABP), prevede lo schieramento in Teatro di uomini dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.
- Inoltre, l'Italia partecipa, con personale dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, all'addestramento dell'Afghan National Civil Order Police (ANCOP). La missione ha sede a Kabul (organismo di direzione) ed è previsto che operi a livello sia regionale (presso i 5 Comandi regionali della Polizia nazionale afgana) sia provinciale (presso i PRT).

1.6. UN BILANCIO DELLA SITUAZIONE DOPO OTTO ANNI DI OPERAZIONI ISAF

La forza operativa di ISAF è aumentata di diciotto volte negli otto anni d'impiego. Paradossalmente i risultati più significativi sul piano politico interno e sugli assetti istituzionali sono stati ottenuti quando ISAF era una forza di poche migliaia di uomini limitata a Kabul.

A partire dall'accordo di Bonn, che fu indubbiamente un grande successo, iniziò infatti una fase favorevole per l'Afghanistan: i Talebani sembravano ormai sconfitti, era stata decisa l'istituzione della missione ISAF, gli step del processo di ricostruzione istituzionale venivano rispettati ed esso si poteva dire concluso con le elezioni politiche del settembre 2005.

Tabella 2 – Operazione ISAF: nazioni partecipanti, soldati e vittime

Anno	Nazioni partecipanti	Soldati	Vittime militari
2002	20	4.650	69
2003	30	5.000	57
2004	36	6.000	60
2005	36	8.000	131
2006	36	9.000	191
2007	39	50.000	232
2008	41	58.300	295
2009	43	84.150	492

Fonte: Elaborazione Fondazione ICSA su dati ISAF

*Nel 2001 si sono registrate 12 vittime militari.

È interessante osservare l'evoluzione della presenza di ISAF in territorio afgano (tabella 2). A novembre del 2002, ISAF, contava 4.650 soldati provenienti da oltre 20 nazioni. Nel 2005 ISAF aveva circa 8000 soldati di 36 nazioni: un ottavo delle forze mandate in Kosovo per stabilizzare un paese 65 volte più piccolo. Altro paradosso apparente è che nello stesso periodo, con l'espansione Nato si registra un aumento significativo delle attività ribelli.

A maggio del 2006 ISAF con 9.000 uomini aveva completato l'espansione in tutto il paese e si sovrapponeva alle operazioni di Enduring Freedom; tuttavia, la sicurezza nelle aree degli insorti stava sensibilmente peggiorando.

Infatti, dal 2005 gli attacchi alle forze straniere si intensificano e contestualmente inizia a crescere il numero delle vittime militari che passano dalle 12 del 2001 alle 69 del 2002, 57 del 2003, 60 del 2004, 131 del 2005 e 191 del 2006.

A fine 2007, si registra un netto incremento delle forze ISAF che raggiungono i 50.000 uomini e registrano 232 caduti. Nel 2008 ISAF conta 58.300 soldati (a cui si aggiungono i 24.900 soldati americani di Enduring Freedom) e le vittime salgono a 295.

Nel 2009 ISAF raggiunge le 84.150 unità di combattimento, per un totale di 43 Paesi e si contano ben 492 morti. Il totale delle vittime dal 2001 sale a 1.539, di cui 935 americani, 237 inglesi e 133 canadesi. L'Italia ha perso nell'operazione ISAF 22 uomini.

La percentuale di vittime di ordigni improvvisati (IED) è passata dallo 0% del 2001 al 61% del 2009.

Dal 2005, ossia da quando si procede all'espansione di ISAF a sud, secondo i piani pre-stabiliti, la sicurezza in Afghanistan è peggiorata e le condizioni per espandere il controllo del governo afgano oltre Kabul in quella direzione, con quel tipo di operazioni e quel tipo di approccio e di forze non esistono affatto.

Così come non esistono le condizioni perché le forze afgane procedano in maniera autonoma. Le forze dell'esercito "addestrate e pronte all'impiego" ammontano a 79.300 unità ed hanno perduto sinora 4.300 uomini. Le vittime civili sono quasi 30.000. I profughi afgani in Iran, Pakistan e altri paesi sono più di tre milioni.

Attualmente, il nemico che ISAF ed Enduring Freedom ritengono ancora attivo di fronte alla potenza delle forze occidentali è numericamente irrilevante e qualitativamente nullo a fronte delle forze Nato presenti: le stime più pessimistiche dell'intelligence sul campo contano tra 7.000 e 11.000 le unità ribelli talebane, mentre Al Qaeda è stimato fra 1.200 e 2.500 uomini.

Le stime dell'intelligence sui talebani concordano con la media di quelle riportate dalle fonti aperte. Esse vanno da circa 10.000 combattenti di cui meno di 3000 sarebbero a tempo pieno (secondo il *Council on Foreign Relations*, cfr. Greg Bruno, *The Taliban in Afghanistan*, 3.8.2009) ad un numero compreso tra i 10.000 e i 15000 combattenti citato dal Ministro degli Interni afgano Mohammad Hanif Atmar e riportato da Time (*An Afghanistan exit strategy: buying off the taliban?* 14.8.2009). Le stime su Al Qaeda riguardano anche i sospetti simpatizzanti. Quelle reali sarebbero ancora più imbarazzanti. Secondo ABC News del

2.12.2009 l'intelligence statunitense avrebbe riferito al presidente Obama che in Afghanistan non esistono più di 100 membri affiliati ad al Qaeda (*President Obama's secret: only 100 al Qaeda now in Afghanistan*).

Tra le forze nemiche vengono anche incluse alcune milizie locali di varia consistenza che tuttavia servono più a giustificare gli attacchi che a costituire vera e propria minaccia.

Le più recenti stime ICOS, *l'International Council on Security and Development*, indicano che il 72% dell'Afghanistan è controllato dai talebani. Per la Coalizione si rivela quindi particolarmente complesso il controllo effettivo delle strutture amministrative, dei movimenti della popolazione, delle attività economiche e di quelle criminali.

Di recente il nostro ministero degli Esteri ha invitato le ONG a lasciare il paese per l'evidente peggioramento della sicurezza. La graduatoria dello Sviluppo Umano pone l'Afghanistan agli ultimi posti fra i paesi più poveri del mondo e all'ultimo posto in Asia. La Banca Asiatica di Sviluppo, dal canto suo, afferma che "nonostante i miglioramenti intervenuti dal 2001, il popolo afgano continua a soffrire per la diffusa insicurezza, debole governo, cure mediche inadeguate, mancanza d'istruzione, disuguaglianza fra i sessi, disoccupazione e povertà". A causa di questi fattori e nonostante gli ambiziosi progetti di riabilitazione sociale e statale, l'Afghanistan non sarà in grado di raggiungere entro il 2015 gli obiettivi di riduzione della povertà stabiliti dai Millennium Development Goals.

La complessità della situazione in Afghanistan, testimoniata da queste cifre e analisi, richiederebbe una ulteriore ridefinizione dell'impostazione strategica per arrivare alla soluzione del problema. La ribellione è aumentata, l'insofferenza afgana nei riguardi degli stranieri è cresciuta, la fiducia del governo negli americani è diminuita e viceversa, il Pakistan si è destabilizzato, il terrorismo islamico si è diffuso in Pakistan e India. Il teatro di guerra si va ampliando ulteriormente e già si parla di *Afpakia* (Afghanistan e Pakistan) come di un nuovo buco nero nel quadro geopolitico globale.

Enduring Freedom ed ISAF non hanno prodotto i risultati attesi tra i quali, oltre al freno al terrorismo e alla stabilizzazione dell'area, vi era quello fondamentale della cattura di Osama bin Laden e della dirigenza talebana. L'immagine del paese non è la stessa del 1999 quando i Talebani disponevano di propri organi amministrativi e di forze armate regolari e irregolari per controllare il territorio, ma quella di un paese in cui sinora, *una presenza straniera di circa 85mila soldati e di altri 190.000 fra militari e poliziotti afgani non è in grado di controllare né la vita tribale né quella amministrativa, culturale e di sussistenza del paese*.

Quelli che invece tentano di acquisire tale controllo appartengono ad una galassia di forze nient'affatto unite, che non rispondono ad una gerarchia o ad un disegno comune, non sono tutte sostenute da forze straniere, non necessariamente sono al servizio di al Qaeda e non si parlano neppure tra loro.

Nell'Afghanistan odierno, la cui costituzione *-scritta dagli occidentali-* lega il potere laico al Corano, le truppe di polizia e dell'esercito non sono viste come risorse nazionali ma come esecutori materiali di abusi, crimini e corruzione gestiti da un centro che a Kabul si manifesta in tutta la sua frammentarietà. Al momento, il modello istituzionale di accentramento governativo di ispirazione democratica non funziona, anzi, per alcuni aspetti, sembra essere funzionale alla paradossale formazione di uno stato islamico.

Queste dinamiche esercitano una significativa influenza sull'atteggiamento delle popolazioni nei riguardi delle forze straniere occupanti.

Sostenere il presidente Karzai non significa stare sopra le parti, ma essere schierati da una parte e neppure maggioritaria. I governatori ai quali le nostre truppe fanno così sicuro riferimento non appartengono in genere alla gerarchia locale riconosciuta. Non hanno credibilità e la loro unica autorità viene dal sostegno delle truppe straniere e dai loro soldi. Per questo sono così cooperativi e così ansiosi nel chiedere il mantenimento delle truppe.

La situazione in Pakistan è sull'orlo del collasso ma anche qui si tende a confondere le idee. Il regime è impegnato nello sfruttamento del sostegno americano e di quello cinese con una campagna militare nelle zone tribali che non ha altro scopo che di radicalizzare le posizioni delle tribù pashtun che ci vivono.

2. LA NUOVA STRATEGIA AMERICANA IN AFGHANISTAN ED IL RUOLO DELL'ITALIA

2.1. IL DISCORSO DEL PRESIDENTE OBAMA A WEST POINT

Il Presidente Obama non aveva fatto mistero durante la sua campagna di voler chiudere la partita in Iraq per concentrarsi sull'Afghanistan. Egli aveva sposato la distinzione delle guerre tra "scelta" e "necessità". L'Iraq era stata una scelta, ovviamente cattiva, e l'Afghanistan una necessità e quindi era perfino una guerra "buona".

La guerra in Iraq rappresentava l'estensione imperiale del potere americano mentre quella afgana rappresenterebbe la necessità di usare il potere militare per la difesa nazionale. Richard Haass (presidente del *Council on Foreign Relations*), il fautore di queste definizioni, di recente ha cambiato registro e ritiene che anche l'Afghanistan sia una guerra di scelta perché vi sono comunque delle alternative alla guerra. Secondo lui, il successo in Afghanistan dipenderebbe dalla "realizzazione di un governo abbastanza forte da controllare il proprio territorio".

Il problema è che vi sono diverse accezioni del controllo del territorio. Gli americani intendono controllarlo bonificandolo dalla presenza dei Talebani, ma non sanno come individuarli. Secondo gli Usa, un governo centrale forte significa che deve gestire tutto ed imporsi dappertutto.

Il controllo concepito dagli afgani si appoggia invece ad una rete di capi locali in grado di gestire ciascuno il proprio territorio. Capi che dal centro non vogliono interferenze, ma soltanto aiuti e privilegi.

Inoltre, Haass si rende conto che etichettare la guerra come *scelta* non la fa diventare buona o cattiva, ma pone la questione dei risultati: il ricorso militare potrà ottenere più di quanto costa? L'impiego delle forze militari è più promettente delle alternative?

La strategia del presidente sembra essere basata sulla fiducia che le risposte possano essere affermative. Tuttavia *Obama non presenta alternative all'uso della forza, ma integrazioni*. Ed è già un progresso che comunque neutralizza le aspettative strumentali della vigilia. Il fatto che volesse affrontare il problema afgano inviando centinaia di migliaia di soldati o riducendo le truppe ed aumentando gli aiuti civili o le preghiere era una pia illusione sia dei falchi sia delle colombe.

Il discorso di West Point del 1° dicembre 2009, apparentemente ha scontentato tutti, ma forse si tratta di un gigantesco gioco delle parti. In realtà entrambe le aspettative erano solo delle trappole. Chi predicava l'alternativa del maggiore impegno politico-economico sapeva benissimo che l'America non ha le risorse per onorarlo e Obama avrebbe dovuto far saltare altri programmi: un vero suicidio politico. Chi predicava l'alternativa del ritiro e che aveva persino scavato il trabocchetto del premio Nobel sapeva benissimo che oltre alle rimostranze delle lobby militar-industriali Obama avrebbe incassato la sfiducia del mondo e sarebbe passato alla storia come il presidente che ha abbandonato l'Afghanistan al caos e l'America e il mondo occidentale al terrorismo islamico.

Tra gli aspetti positivi del discorso di West Point, vanno in particolare sottolineati:

- l'enfasi posta sulla centralità dell'impegno civile (sviluppo ed istruzione) sia in Afghanistan che Pakistan. Obama aveva già chiesto l'approvazione della legge bipartisan presentata dai senatori Lugar e Kerry per aiuti al Pakistan per 1,5 miliardi di dollari all'anno per i prossimi 5 anni e della legge presentata dai senatori Cantwell (R) e Van Hollen che prevede l'esenzione doganale per le merci prodotte nelle aree tribali;
- l'impegno costruttivo e di riconciliazione con parte dei Talebani;
- l'aumento di truppe orientato a proteggere lo sforzo civile di sviluppo secondo la nuova strategia di David Kilcullen, senior fellow del think tank americano CNAS (Center for a New American Security);
- il maggior impegno multilaterale da parte delle agenzie di aiuti come USAID, Onu, Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale sia all'Afghanistan che al Pakistan;
- l'approccio regionale che comprende i rapporti con l'Iran e le nazioni dell'Asia Centrale;
- l'implicito impegno a far migliorare le relazioni fra India e Pakistan;

- la lotta alla corruzione in Afghanistan e il supporto americano alla democrazia in Pakistan.

Alcuni di questi aspetti positivi in realtà sono molto più problematici di quelli negativi.

La nuova concezione di Kilcullen rischia di caratterizzarsi come un mezzo per mantenere all'infinito la dipendenza afgana dagli aiuti esterni. Non sfugge, infatti che questa "strategia" viene applicata in Afghanistan, dove le risorse locali non sono appetibili, e quindi l'aiuto esterno diventa l'unica fonte di sviluppo, mentre non è stata applicata in Iraq dove le risorse locali potevano realmente portare sicurezza affrancando il paese dalla dipendenza esterna.

Inoltre, la lotta alla corruzione e il supporto alla democrazia presuppongono che si sappia cosa vogliono dire queste parole rispettivamente in Afghanistan e Pakistan. Di certo non hanno lo stesso significato attribuito dagli americani, i quali, peraltro, si sono già assuefatti all'idea di comprare collaboratori e confidenti, anche talebani, e di dover sopportare una democrazia pakistana a dir poco imperfetta.

Considerati i condizionamenti fortissimi, il discorso di West Point ha comunque il merito di essere stato chiaro e di aver definito cosa intende fare il presidente Obama. Resta da vedere se tutto ciò che vuol fare è ciò che serve alla stabilizzazione dell'Afghanistan e se le risorse previste sono sufficienti.

Tuttavia la nuova strategia offre più dubbi e problemi che certezze e soluzioni, proprio nei passi salienti del discorso che riguardano l'avversario da battere individuato in Al Qaeda e nei Talebani, la strategia e i suoi tempi di applicazione, le iniziative di sicurezza internazionale.

All'interno della nuova cornice strategica, gli Usa hanno deciso di procedere all'invio di 30mila soldati in più, ai quali si aggiungeranno poche migliaia di uomini provenienti dalle altre forze della coalizione NATO.

2.2. I MINISTRI LA RUSSA E FRATTINI DI FRONTE ALLE COMMISSIONI RIUNITE ESTERI E DIFESA (10 DICEMBRE 2009)

Il Presidente Obama ha ricercato un immediato sostegno degli Alleati alla nuova strategia in Afghanistan. Il 10 dicembre 2009 il ministro della Difesa, Ignazio La Russa, insieme al ministro degli Esteri, Franco Frattini, di fronte alle commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato a Montecitorio, ha esposto i cardini della nuova strategia internazionale in Afghanistan. In sintesi, per il successo della missione afgana occorrerà privilegiare: a) *l'adeguato addestramento delle forze afgane* con l'obiettivo non solo di schierare sul terreno dei battaglioni con compagnie afgane con un rapporto di 1/10 o di 1/15 rispetto al contingente internazionale, ma anche di operare in partnership reale, con un rapporto di uno a due o anche di uno a uno, dopo un adeguato addestramento; b) *un approccio regionale* in grado di coinvolgere i paesi confinanti e, in particolare, il Pakistan; c) *l'aspetto civile del nostro impegno afgano*, da utilizzare in contemporanea con le operazioni militari; d) *la scelta di concentrare l'impegno italiano in Afghanistan sostanzialmente nella zona ovest, specie a Farah*, dove sono stati realizzati importanti investimenti infrastrutturali; e) *la lotta al terrorismo*.

In base alla nuova impostazione, è stato previsto l'incremento dei militari italiani in Afghanistan, di circa 1.000 uomini, rispetto ad una presenza annuale media che nel 2009 è stata di 2.795 unità.

Nell'ottobre 2010 il numero dei militari italiani salirà a circa 3.700, ma l'incremento sarà graduale: nel primo semestre del 2010, infatti, si potrà contare su una presenza media di 3.300 uomini e donne. Nel secondo semestre, vi potranno anche essere dei picchi che porteranno a superare il numero di 3.700, ma il contingente sarà sempre al di sotto delle 4.000 unità, compresi anche i 200 carabinieri che si occuperanno di addestramento⁷. I circa mille militari in più implicheranno una prevedibile riduzione in Kosovo, dove abbiamo 1900 uomini che dovrebbero diventare 1500 per ridursi a 600 nell'ottobre del 2010 e una riduzione di circa 200 unità è prevista anche in Libano.

⁷ Attualmente ne sono schierati 60.

Per quanto riguarda i *mezzi*, oltre all'allestimento del quarto battlegroup nel secondo semestre 2010, è allo studio l'invio di mezzi ruotati o cingolati. Il potenziamento dei mezzi di supporto alle forze italiane prevede inoltre il dispiegamento di: 4 caccia Amx che hanno già sostituito due Tornado con lo stesso scopo e le stesse modalità di utilizzo; tre elicotteri da combattimento oltre ai sei già in area; di tre elicotteri AB 412 e AB 212 da trasporto ed evacuazione medica si aggiungeranno ai 7 presenti; tre aerei da trasporto C27J e un C130J; due velivoli a pilotaggio remoto da ricognizione in aggiunta ai tre già presenti.

A proposito del calendario di ritiro dall'Afghanistan, il ministro La Russa ha sottolineato che il presidente Usa, Barak Obama ha ipotizzato per l'avvio del disimpegno il 2011; al riguardo, il ministro degli Esteri Frattini ha parlato più prudentemente del 2013.

In merito all'incremento del contingente italiano, probabilmente non è stato sufficientemente dibattuto il problema di come adattare il nostro contributo alla nuova impostazione americana, mentre sarebbe stato più prudente aspettare che la strategia di Obama si materializzasse sul piano tecnico-operativo, per potere operare in tutta tranquillità delle più attendibili valutazioni di carattere strategico e tattico.

La nostra partecipazione alle missioni militari all'estero dovrebbe sempre essere valutata in relazione ad altri molteplici fattori (e non unicamente in funzione della coesione e dell'unità di intenti dell'Alleanza) quali l'interesse nazionale, la tipologia dell'intervento richiesto, gli obiettivi da conseguire, il rischio da assumere e la sua sostenibilità.

2.3. IL RUOLO ATTUALE E GLI OBIETTIVI STRATEGICI DELL'ITALIA: COME E PERCHÉ CONTINUARE LA MISSIONE IN AFGHANISTAN

L'attuale quadro strategico e militare globale, nonché il ruolo italiano in ambito internazionale e nei sistemi di alleanza impone di continuare la missione in Afghanistan. Un ritiro nell'attuale fase (o anche in una futura) pregiudicherebbe pesantemente il giudizio internazionale circa la serietà e l'immagine dell'Italia, proprio mentre altre nazioni europee ed il Canada stanno producendo ogni sforzo, anche a fronte di dolorose perdite di militari dei loro contingenti, per contribuire alla normalizzazione dell'Afghanistan e alla stabilizzazione dell'area. La stabilizzazione dell'area è un obiettivo essenziale alla base della nostra missione, da ricercare soprattutto attraverso la crescita delle istituzioni rappresentative, il consolidamento del management politico-amministrativo afgano ed il miglioramento delle condizioni di vita e socioeconomiche della popolazione.

In questa prospettiva, l'Italia sta già svolgendo un *ruolo centrale nella regione di Herat* diretto a preservare la sicurezza del confine afgano con l'Iran e dell'intera area regionale⁸.

Occorre inoltre tenere in considerazione l'obiettivo (comunque residuale rispetto agli obiettivi di ISAF) di contrastare le convergenze tra i gruppi terroristici presenti sul territorio afgano ed i gruppi criminali locali⁹. Qualsiasi sforzo militare o civile della coalizione deve concorrere di fatto a restringere i margini operativi dei gruppi terroristici in Afghanistan, per evitare la "*somalizzazione*" o la "*yemenizzazione*" dell'Afghanistan. In questa accezione è bene evidenziare anche gli importanti risultati conseguiti nel contrasto alla coltivazione dell'oppio in terra afgana¹⁰.

⁸ L'Italia, tra l'altro, è un importante partner economico-commerciale dell'Iran e non è tra i Paesi che fanno parte del gruppo dei 5+1 (Gran Bretagna, Russia, Cina, Francia, Usa, Germania) impegnato a negoziare sul nucleare iraniano.

⁹ In questo senso, un problema centrale per la messa in sicurezza della regione di Herat è rappresentato dai ribelli che risalgono da Sud verso la Russia ed il Turkmenistan.

¹⁰ Secondo il *Rapporto 2009 sull'Oppio in Afghanistan*, realizzato dall'UNODC (Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine), il mercato dell'oppio afgano è in forte calo. Nel 2009, la coltivazione di oppio è scesa del 22% rispetto al 2008, la produzione del 10%, mentre i prezzi hanno raggiunto il minimo da un decennio a questa parte. Il numero di province senza coltivazione di oppio è salito a 20 (su 34) mentre i sequestri di droga continuano a crescere grazie a robuste operazioni anti-droga da parte delle forze NATO. La sovrapproduzione in Afghanistan e la minore penetrazione nel mercato in Europa stanno svalutando l'oppio: nel 2009, in Afghanistan il prezzo netto al produttore (i contadini) è calato del 30%, da \$70/kg a \$48/kg per l'oppio fresco, e da \$95/kg a \$64/kg per quello essiccato. In Afghanistan il valore odierno dell'oppio è sceso al livello che aveva quando i Talebani erano al potere

2.4. L'IMPORTANZA DELLA PRESENZA ITALIANA NELLA REGIONE OVEST

Gli analisti sono concordi nel ritenere la regione Ovest, con Comando regionale a Herat, sotto la responsabilità dell'Italia, fondamentale per preservare la sicurezza del confine afgano con l'Iran e con essa dell'intera area regionale.

Il comando regionale italiano si estende sulle province di Herat (dove si sviluppa il PRT Herat a responsabilità italiana) caratterizzata da una presenza pashtun a macchia di leopardo e dalla presenza di etnie varie, tra cui gli hazara di religione sciita, uniti da un particolare vincolo con l'Iran; di Badghis (Prt Qala-E-Now Spagna) a prevalenza pashtun, in cui si sviluppano traffici di oppio diretti verso il Turkmenistan e la Russia; di Farah (PRT Usa) a prevalenza pashtun; e di Chagcharan (PRT Lituania).

La frontiera Iran-Afghanistan corre lungo 950 Km di lunghezza. Sono stati gli Usa a volere l'Italia per il PRT di Herat, una scelta ben vista dall'Iran. D'altronde sarebbe stata impensabile la presenza di truppe Usa al confine tra Iran e Afghanistan, dal momento che l'Iran teme da sempre un'invasione americana¹¹.

Il punto di equilibrio della regione West è assicurato quindi dalla presenza e dal comando regionale in mano agli italiani. Un equilibrio piuttosto fragile e sottile, in uno scenario regionale caratterizzato dai buoni rapporti tra Italia, Iran e Ismail Khan¹², padre-padrone di Herat (già ministro dell'Energia afgano, tagiko, amico degli iraniani e oppositore/nemico dei talebani).

In questo contesto, l'Iran sta prodigandosi per incrementare la propria influenza sull'Afghanistan, non per annetterlo, ma per ribadire il proprio ruolo di potenza regionale. Al riguardo, l'Iran tenta di "penetrare" Farah favorendo la costruzione di infrastrutture civili (strade, ponti, ecc.).

Dal momento che l'ISAF e gli Usa, hanno già due fronti caldi (Pakistan e Belucistan) non hanno interesse ad aprirsi un altro fronte al confine con l'Iran. È pertanto opportuno convincere gli Usa e la NATO a mantenere l'Italia, come responsabile del Comando regionale della regione Ovest, con le risorse NATO e nazionali disponibili. Il conseguimento di risorse aggiuntive potrebbe essere ricercato trattando con le altre nazioni (o nuove nazioni) già presenti nel settore di nostra competenza, tramite l'intervento del nostro Governo e dei ministri di competenza.

Anche per queste ragioni l'ipotesi, che taluno cerca di adombrare, di ridimensionare il ruolo della Forza italiana non va presa in considerazione, in quanto la presenza italiana assicura stabilità e sicurezza nella regione Ovest e quindi all'intera Alleanza. Sarà necessario operare per impedire lo smembramento dell'area affidandola in parte al contingente britannico a sud e a

negli anni '90. Di conseguenza, nel 2009 gli oppio-cultori hanno visto il guadagno lordo per ettaro contrarsi di un quarto, a \$3.562 per ettaro rispetto ai \$4.662 nel 2008. Nel 2009, la caduta del prezzo e la minore coltivazione hanno ridotto il valore totale della produzione di oppio afgano del 40%, a \$438 milioni (da US\$ 730 milioni). Ciò equivale al 4% the GDP (legale) del Paese, in forte ribasso rispetto al 12% del 2008 e del massimo storico del 2002 (27%). Rispetto al 2008, inoltre, 800,000 persone in meno sono state coinvolte nella produzione dell'oppio in Afghanistan.

¹¹ Ricordiamo che al confine con l'Iran si è proceduto alla creazione di una buffer zone di 5-10 miglia).

¹² Ismail Khan è particolarmente amato dalla popolazione di Herat, dove è stato governatore prima dell'avvento dei Talebani ed in seguito fino al settembre 2004; in questa veste si è preso cura della sua gente al punto da destinare alla provincia i proventi delle dogane al confine iraniano per tutto il tempo della sua carica. Dotato di forte carisma, si è rivelato un abile amministratore e da ufficiale afgano è asceso fino al rango di comandante mujahedin nel corso dell'invasione sovietica nel 1979. Oppositore dei talebani e fuggitivo in Iran, è stato catturato dagli stessi talebani per poi riuscire a evadere dalla prigione di Kandahar nel marzo 2000 ed entrare nelle file dell'Alleanza del nord. Nominato governatore una seconda volta, è stato rimosso da Hamid Karzai nel settembre 2004 in seguito al decreto che impediva il mantenimento contemporaneo di cariche civili e militari. È stato ministro dell'Energia a Kabul nel Governo Karzai.

quello tedesco a nord o creando un'area a sud (Valle di Farah) affidata solo agli USA, e lasciando all'Italia la responsabilità di un settore molto meno significativo.

D'altro canto, gli iraniani guarderebbero con sospetto e preoccupazione una qualsiasi presenza Usa a ridosso dei propri confini, in un quadro geostrategico che attualmente vede una forte convergenza di interessi tra la Russia, l'Iran, l'India (soprattutto in funzione anti-Pakistan) e la Cina, molto interessate, per motivi profondamente diversi tra loro, ad una stabilizzazione dell'Afghanistan.

Quindi lo scenario strategico globale riporta ad una conferma della posizione e del ruolo dell'Italia in Afghanistan: ciò conferma la necessità di preservare nella regione Ovest il coordinamento ISAF sotto la responsabilità italiana.

Sul piano strettamente militare, il nostro ruolo nella missione va mantenuto ma non ampliato, perché occorre calibrare le forze in ragione delle risorse finanziarie e militari disponibili.

Obiettivi così complessi presuppongono il miglioramento degli standard di efficacia del contingente militare italiano, tenuto conto delle dimensioni dell'area di responsabilità (pari a quelle dell'intera Italia settentrionale con una popolazione di 3,5 milioni di abitanti e dei compiti assegnati dalla NATO).

Si rende semmai necessario elevare il grado del Comandante regionale (a due stelle) inserendo parallelamente nella struttura di comando un organico maggiore di personale militare, portandolo ad un livello analogo a quello degli altri comandi regionali similari, per metterlo in grado di svolgere tutte le funzioni previste di pianificazione e di gestione di operazioni sempre più complesse.

Altrettanto importante sarà elaborare un progetto in grado di ottimizzare l'impiego delle forze, verificandone la composizione ed i mezzi, in particolare per quello che riguarda l'impiego della componente aerea ed elicotteristica.

La formazione di una siffatta agenda strategica e militare, presuppone la programmazione delle attività della missione per un periodo di tempo più lungo, pari ad un esercizio finanziario, evitando la dipendenza da decreti bimestrali, quadrimestrali o semestrali, che impediscono una visione d'insieme di un progetto coerente e stabile nel tempo e la certezza delle operazioni di pianificazione strategico-militare.

In questa parte conviene anche soffermarsi sull'impostazione logico-concettuale dell'intervento italiano nel Paese asiatico.

Sul piano comunicativo, l'operazione in Afghanistan viene considerata, essenzialmente per motivi connessi con la gestione dell'opinione pubblica nazionale, un'operazione di Pace o tutt'al più di "Polizia internazionale" svolta con altri mezzi (i militari che sostituirebbero gli operatori umanitari o i poliziotti). Altro non sarebbe che una estensione all'estero della lotta al terrorismo che 20 anni fa combattemmo in patria.

In realtà, è un conflitto vero e proprio, un conflitto asimmetrico che vede fronteggiarsi con le armi un Governo che noi appoggiamo ad una resistenza armata di tipo militare che utilizza in modo efficace le tecniche della guerriglia¹³. E' quella che secondo la dottrina US (in via di rapida implementazione anche dalla NATO) si chiama una Counter Insurgency (COIN) Operation. Questa COIN viene combattuta con mezzi e metodologie militari ed il recente (e scontato) aumento di truppe chiesto dal Generale Mc Crystal e assicurato da Obama risponde ai parametri numerici (rapporto popolazione: militari) previsto dalla dottrina US (e di fatto adottata anche dalla NATO).

Tale guerriglia vede in prima linea soprattutto l'etnia maggioritaria Pashtun che, essendo notoriamente stanziale e radicata da millenni nell'area orientale e meridionale del paese, in quelle aree evidenzia la maggiore virulenza e pericolosità.

La concezione secondo cui la resistenza afgana sarebbe un fenomeno essenzialmente esterno ed importato nel paese da fuori, che si muoverebbe sfruttando a fini di occultamento un nomadismo che in realtà è estremamente ridotto, è un mito da sfatare. Gli ingressi in

¹³ Per una forma di pudore che può essere fuorviante e pericolosa, gli Insorti vengono normalmente chiamati con altri termini (ad es. terroristi o, in inglese, *insurgent* o addirittura insorgenti, un neologismo dal significato impalpabile). Nonostante questi sforzi non si può negare la realtà per la quale la loro massa è rappresentata da afgani che si ribellano con le armi al loro legittimo governo. Insorti, insomma.

Afghanistan di combattenti dal Pakistan è infatti limitato alle Province frontaliere o orientali, considerate dai Pashtun un tutt'uno con l'Area tribale pakistana.

2.5. LE OPZIONI DI BREVE TERMINE

Se la politica italiana in Afghanistan è incentrata in termini molto realistici sul mantenimento della coesione in ambito Nato, risulta chiaro che per il nostro paese lo sforzo aggiuntivo di 1.000 uomini è facilmente sostenibile.

È comunque evidente che nell'attuale situazione vi è poco margine per una presa di posizione italiana in grado d'influire sulle decisioni che sembrano peraltro già prese da altri. Gli obiettivi da raggiungere a breve termine non possono essere diversi da quelli fissati dal presidente Obama e i rischi da assumere dipendono dall'uso che il Gen. Mc Chrystal vorrà fare delle nostre truppe nei prossimi 18 mesi.

Mc Chrystal ha già affidato alle truppe americane compiti di infiltrazione, intelligence, repressione e controllo del territorio nelle aree un tempo trascurate o non sufficientemente "sanitarizzate" dalle sue truppe e da quelle dei contingenti Nato, incluse le "nostre" province di Farah ed Herat. Egli può scegliere tra mantenere lo status quo ad Herat e portare le truppe di rinforzo verso Farah, Helmand e Kandahar, modificando anche i settori di responsabilità dei vari contingenti, o lasciare che il nostro contingente rafforzi il comando occidentale e infittisca la rete di sorveglianza al confine con l'Iran.

Nella logica prettamente americana, alla luce dei risultati da conseguire entro i diciotto mesi, la prima opzione sarebbe quella più razionale. Tuttavia non è detto che sia la più conveniente. Usare i militari italiani in zone più calde significa assumere rischi più elevati, modificare le regole d'ingaggio e compromettere il consenso politico in caso di incidenti o perdite di combattimento. Può anche far peggiorare la situazione ad Herat e aprire una nuova vulnerabilità proprio al confine con l'Iran che attualmente, grazie agli italiani, non desta particolari preoccupazioni.

Correre questi rischi aggiuntivi quando si hanno i mesi contati non è saggio.

L'opzione di rafforzare Herat da parte italiana può anche conciliarsi con un forte impegno a fianco degli americani impiegando le nostre forze speciali, gli elicotteri d'attacco e gli aerei con e senza pilota come una riserva intersettoriale pronta ad intervenire su ordine.

2.6. LE OPZIONI DI MEDIO-LUNGO TERMINE

L'impegno italiano al di là delle decisioni politiche e militari di queste settimane deve essere declinato anche in funzione di ciò che sarà necessario fare fra diciotto mesi e, comunque, nel caso che la strategia annunciata non dia i risultati sperati o non possa rispettare i tempi previsti.

Autorevoli comandanti già cominciano ad avere dubbi. Il Gen Rodriguez, Comandante delle Forze Operative di ISAF ha dichiarato che le condizioni avverse meteo e gli attacchi dei talebani faranno slittare di mesi l'afflusso dei 30.000 uomini stabiliti da Obama. Invece dei sei mesi disponibili per lo spiegamento si passa ora ad una previsione di 11 mesi. Il gen. Caldwell, responsabile dell'addestramento degli afgani, ha già fatto sapere che sarà difficile completare il programma entro il 2011. Si tratta di passare da 192.000 uomini delle Forze armate e della polizia afgane fino ad oggi addestrati (ma non tutti operativi) a 282.000 effettivi completamente operativi.

Si deve prevedere anche che cosa fare nel caso non sia possibile rendere il paese autosufficiente e stabile e se si vorrà lasciarlo o no nelle mani dei Talebani. Occorre anche prefigurarsi uno scenario attendibile per quando le truppe americane ridurranno il proprio numero o il proprio impegno, o entrambi, come sta succedendo in Iraq. E proprio da questo teatro vengono insegnamenti utili per l'Afghanistan.

Infatti è chiaro che:

- la presenza di forze straniere sul territorio, chiuse nelle basi, senza compiti e responsabilità dirette aggrava l'insurrezione e tende a trasformarla in guerra civile;
- il ritiro graduale delle forze straniere diminuisce le perdite, ma aumenta la virulenza delle faide interne;
- le forze locali non sono in grado di garantire la sicurezza;
- la sostituzione delle forze straniere con milizie locali o mercenari non attenua le tensioni, ma le fomenta;

L'appoggio ad un potere centrale corrotto e impotente non rafforza lo stato centrale, ma concentra la corruzione e distacca le periferie.

La comunità internazionale è passata dal genuino e motivato ottimismo iniziale ad un ottimismo forzato alimentato dalla propaganda e dall'ostinazione nel perseverare con un approccio strategico ormai usurato.

La strategia di Obama è un nuovo inizio, ma potrebbe rivelarsi tardivo. Occorre tuttavia cercare di non perdere ulteriori buone occasioni, come avvenuto in passato.

Che cosa fare per l'Afghanistan, e non soltanto in Afghanistan, doveva essere discusso, anche in Italia, già nel 2001 quando si decise l'intervento di ISAF o nel 2003 quando la Nato ne assumeva la leadership per la sua "prima operazione fuori area" senza indicare alcuna "exit strategy". Poteva essere discusso ancora nel 2005, quando l'Italia assumeva il comando di ISAF e quando la Nato rivedeva il piano operativo gettando le basi per un impegno congiunto tra ISAF ed Enduring Freedom. Non è stato fatto.

Ora all'Italia, come agli altri partner, viene offerta l'occasione per avanzare delle raccomandazioni con la ragionevole certezza che potranno essere valutate con serenità e senza molti dei pregiudizi precedenti.

2.7. ALCUNE RACCOMANDAZIONI DI CARATTERE STRATEGICO

Un'agenda strategica nell'ambito dei sistemi di Alleanza a cui l'Italia partecipa, dovrà ispirarsi necessariamente ad alcune *linee-guida/raccomandazioni* in grado sia di *assicurare lealtà e coesione agli attuali programmi politici e militari NATO* sia di *integrare questi programmi con un approccio particolarmente attento alle esigenze dell'Afghanistan sul piano socioeconomico, civile e umanitario*.

Per quanto riguarda le Raccomandazioni strategiche di carattere generale occorrerà promuovere:

- un approccio alla sicurezza secondo i principi della Human Security¹⁴ e del rispetto della dignità umana.
- lo sviluppo di progetti di modelli amministrativi e di governance coerenti con le realtà culturali locali all'insegna della legalità e del rispetto dei diritti umani.
- aiuti internazionali finalizzati allo sviluppo socio-economico in chiave di autonomia.
- il controllo degli aiuti da parte degli organi statali afgani di livello centrale e locale con dovere di accountability nei riguardi di un Gruppo di contatto formato da rappresentanti delle maggiori nazioni donatrici e delle istituzioni erogatrici del credito.

L'Italia deve riaffermare il proprio ruolo internazionale facendo leva sulle missioni e su un approccio nazionale che si qualifichi rispetto agli altri per l'integrazione delle varie componenti civili e militari, governative e non governative, per equilibrio politico, buon senso e visione strategica. La sicurezza militare è strettamente funzionale ai progetti civili e umanitari. Se mancano questi o se sono insignificanti la sicurezza diventa soltanto autoprotezione. I progetti devono essere politicamente rilevanti, sufficientemente finanziati e ben programmati in modo da costituire traguardi importanti ma raggiungibili della strategia d'intervento; i progetti

¹⁴ Il concetto di *human security* è incentrato sul miglioramento delle condizioni complessive di sicurezza - anche economica - delle popolazioni civili in un teatro di crisi o post-conflitto.

da realizzare in Afghanistan devono privilegiare l'istruzione, il sostegno all'economia e il rafforzamento della legalità nel rispetto delle realtà culturali e delle priorità locali.

In ambito europeo occorre ribadire la necessità di rilanciare il polo europeo della sicurezza ai fini di ridurre, razionalizzare, integrare e rendere più efficienti gli strumenti d'intervento militari. Non è escluso che tocchi proprio all'Europa intervenire nella normalizzazione dell'Afghanistan nel caso che la strategia di stabilizzazione abbia successo.

Per quanto riguarda le Raccomandazioni strategiche di carattere particolare:

- prima della preannunciata fase di ritiro graduale delle truppe è necessario promuovere una risoluzione dell'ONU che, facendo il punto della situazione, stabilisca il tipo d'impegno deve essere assunto dalle Organizzazioni internazionali, dalle varie Agenzie e dalle organizzazioni regionali di sicurezza. Fino ad ora la presenza straniera in Afghanistan è stata una questione prettamente americana sia dal punto di vista politico-strategico che da quello operativo militare e civile;
- sull'Afghanistan bisogna assicurarsi che venga preso alla lettera ciò che le risoluzioni dell'Onu hanno sempre detto e ribadito: l'Afghanistan è sovrano e il compito di gestire la sicurezza è soltanto suo. Questo significa esercitare ogni sforzo possibile per portare le ASF (Afghan Security Forces) al livello di preparazione necessario ad operare autonomamente;
- per il futuro bisognerà pensare al rientro dei rifugiati, alla rivalutazione del ruolo dei Pashtun, alla reintegrazione dei capi e anziani locali nella gestione politica e amministrativa, al ripristino della libertà di movimento delle comunità etniche e tribali specialmente nelle aree di confine tra vari paesi, senza che ciò comprometta la sicurezza, attraverso tavoli di lavoro gestiti dall'Onu con la partecipazione di rappresentanti della NATO;
- i PRT, fino a quando necessari, devono essere gestiti dagli afgani secondo un piano di ricostruzione stabilito dal governo e approvato dalle Nazioni Unite. La sicurezza delle varie componenti dei PRT deve essere affidata agli afgani e sostenuta, dove effettivamente necessario, da forze internazionali. L'opera dei PRT è valida soltanto se dispongono delle risorse economiche e morali per aiutare la popolazione, offrendo alternative di vita dignitose;
- l'Italia può offrire la trasformazione del PRT di Herat in una agenzia a guida civile di sostegno alla ricostruzione;
- l'azione militare deve rivolgersi al sostegno delle forze afgane che rimangono le responsabili della sicurezza garantendo ad esse la condizione di *super partes* e di difesa delle istituzioni;
- bisogna ricalibrare la missione militare e la partecipazione italiana privilegiando, tra i vari progetti di cooperazione e sviluppo, di guidare quelli (come la bonifica delle aree infestate da ordigni, la sicurezza delle istituzioni locali e internazionali, il disarmo delle milizie, ecc.) che maggiormente valorizzano la professionalità delle nostre forze armate;
- occorrerà procedere all'istituzione di tribunali speciali per i crimini di guerra e contro l'umanità perpetrati in Afghanistan. Se non si fanno i conti con il passato il futuro non è credibile. La sfiducia degli afgani nelle forze internazionali dipende anche dal fatto che nessuno dei più crudeli capi ha fatto i conti con la giustizia e anzi siede in parlamento o fa parte del governo;
- sarà necessario implementare un'azione politico diplomatica a sostegno di una conferenza regionale per esaminare i problemi reciproci e risolvere gli eventuali contenziosi attuali o potenziali;
- la lotta ai resti di Al Qaeda deve concentrarsi sui terroristi e non sul terrore e deve essere coordinata con quella di tutti i paesi occidentali e orientali per controllare discretamente l'infiltrazione nelle comunità islamiche di seconda e terza generazione. Questo è un compito di polizia internazionale intesa come integrazione delle polizie nazionali e non come intervento militare.

3. LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO ITALIANA IN AFGHANISTAN

3.1. I NUMERI DELLA COOPERAZIONE ITALIANA IN AFGHANISTAN

È interessante, alla luce delle opzioni di breve, medio e lungo termine delineate, analizzare i principi e la dimensione della cooperazione italiana in Afghanistan. Dal 2008, la programmazione degli interventi della Cooperazione allo Sviluppo italiana ha seguito il principio generale che prevede in particolare il finanziamento di programmi in linea con le indicazioni della prima fase (2008-2013) dell'Afghan National Development Strategy (ANDS), attraverso erogazioni finanziarie iscritte nel bilancio dello stato afgano.

La cooperazione italiana in Afghanistan ha investito nel periodo 2001-2008 396 milioni di Euro (di cui 60 milioni in iniziative di emergenza). Nel solo 2008 sono stati approvati nuovi programmi per un importo complessivo di circa 138 milioni di Euro¹⁵. Con riferimento agli interventi di cooperazione nelle sole zone di Herat, Farah, Baghdis, sono stati spesi 53 milioni di euro per lo sviluppo dell'agricoltura, la governance e la crescita delle istituzioni civili, mentre per il biennio 2008-2010 sono stati previsti investimenti per 150 milioni di Euro.

Attualmente l'Italia, in Afghanistan, è il 9° donatore in termini assoluti e si è collocato al primo posto nel 2008 in termini di rapporto fra pledge e finanziamenti effettivamente erogati.

I principali settori dell'aiuto italiano sono la *governance a livello nazionale* (in particolare giustizia, supporto ai processi elettorali, sostegno al bilancio dello Stato) la *governance a livello locale* in particolare nella regione occidentale, il *settore sanitario e l'assistenza umanitaria* (supporto alle categorie più vulnerabili, donne, minori, rifugiati e sfollati, sicurezza alimentare, sminamento) e le *infrastrutture stradali*. In futuro, ancor maggiore rilevanza sarà attribuita, nell'ambito dello sviluppo locale, al *settore strategico dell'agricoltura*.

Tabella 3 – La Cooperazione italiana in Afghanistan: dati di sintesi

GOVERNANCE A LIVELLO NAZIONALE
Sostegno al processo elettorale
Importo erogato (2008-2009): €10.000.000 (il programma nazionale Elect include anche la Provincia di Herat e la Regione Ovest)
Importo programmato 2010: €5.000.000 (nuovo contributo ad Elect, in parte per la Provincia di Herat e la Regione Ovest)
Settore giustizia
Importo erogato (2008-2009): €12.000.000 ca. (il programma nazionale di sviluppo del settore giustizia (NJP) è volto a coprire le esigenze di tutto il Paese)
Importo programmato: €5.500.000 ca.
Sostegno al bilancio afgano
Importo erogato (dal 2003): €50.000.000 (il bilancio afgano copre le esigenze del Governo centrale in tutto il Paese)
Importo programmato: €5.000.000 tra 2009 e 2010 (Idem)
Importo programmato 2009: €700.000 per attività di formazione a distanza di insegnanti, anche nella Regione Occidentale
GOVERNANCE A LIVELLO LOCALE
Sviluppo rurale
Importo erogato 2009: €20.000.000 per NSP (National Solidarity Programme), di cui ca. 12.000.000 sulla Regione Occidentale (Herat, Farah e Badghis)
Importo programmato 2010: €7.000.000 per seconda fase NSP, di cui la parte maggiore per la Regione Ovest
Microfinanza

¹⁵ Le aree geografiche: gli interventi della DGCS sono prevalentemente concentrati nelle aree di Kabul e limitrofe e nella Regione Occidentale. In misura crescente si rafforzano gli interventi nelle Province di Herat, Farah e Badghis in particolare al fine di avviare attività che concretamente possano contribuire al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni locali anche per creare un ambiente più favorevole per lo svolgimento delle attività della componente militare in quelle zone. L'Italia ha assunto la responsabilità diretta del PRT ad Herat dal 2005. Da allora la DGCS e la struttura civile del Ministero della Difesa italiano (CIMIC) hanno realizzato numerose attività tra loro complementari, anche se sono in atto misure per rafforzare il coordinamento e la sinergia tra le due componenti.

Importo approvato 2009: € 6.750.000 su Regione Occidentale (Herat, Farah e Badghis)
Local Governance
Importo programmato 2009/10: € 5.000.000 per IDLG (Independent Directorate for Local Governance) e Civilian Surge per la Regione Ovest
Importo programmato 2009/10: € 400.000 per sostegno alle capacità di programmazione (Università di Genova)
Sviluppo agricolo
Importo programmato 2010: € 7.000.000 per programma agricolo, di cui la maggior parte per la Regione Ovest
SANITA' ED ASSISTENZA UMANITARIA DI EMERGENZA AI GRUPPI VULNERABILI
Settore sanitario (canale ordinario)
Importo erogato 2008: € 1.000.000 seconda tranche programma Kabul/ Baghlan, in fase di completamento a novembre 2009.
Importo erogato 2009: € 1.000.000 per programma TBC dell'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità)
Importo programmato per 2009/2010: € 2.700.000 (di cui ca. 1.500.000 su Herat)
Importo programmato per 2010: € 1.000.000 per prosecuzione programma TBC dell'OMS
Assistenza sanitaria, umanitaria in emergenza
Importo erogato in fase di avvio 2009: € 2.500.000 di cui 1.800.000 in Herat
Finanziamento programmato 2009-2010: € 4.500.000, di cui ca. 3.500.000 milioni su Herat
Finanziamento programmato 2009-2010: € 3.700.000 multilaterale e multibilaterale
Importo programmato 2010: € 3.000.000 per la maggior parte per la Regione Ovest
Assistenza ai gruppi vulnerabili nella regione di Herat
Importo erogato in fase di avvio 2009: € 2.500.000 di cui 1.800.000 in Herat
Finanziamento programmato 2009-2010: € 4.500.000, di cui ca. 3.500.000 milioni su Herat
Importo approvato 2009: € 3.100.000 programma IOM (International Organization for Migration)
Importo programmato 2010: € 1.000.000 per IOM e UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati)
Supporto alle politiche di Gender Empowerment
Importo approvato ed erogato 2009-10: € 560.000
INFRASTRUTTURE STRADALI
Riabilitazione della strada Kabul-Bamyan
Importo Approvato: € 104.000.000
Importo erogato: € 55.000.000

Fonte: Elaborazione Fondazione ICSA su dati MAE-DGCS

3.2. COME MIGLIORARE L'EFFICACIA DELLA MISSIONE ITALIANA IN AMBITO CIVILE

La complessità e la molteplicità degli interventi in precedenza descritti, pone la necessità di un approccio integrato di sistema in grado di intersecare gli ambiti civile, militare e diplomatico, e anche di garantire una maggiore integrazione e coesione degli interventi di cooperazione nazionale con quelli che nascono all'interno dei sistemi di alleanza (dalla NATO all'ONU).

È un dato che l'Italia ha una significativa visibilità in ISAF, da grande paese (superiore, per esempio, alla Francia che impiega più militari di noi e che sta occupando un crescente numero di posizioni di grande prestigio in vari Comandi NATO, dal suo rientro nella struttura militare dell'Alleanza). Il comando della Regione Ovest (RCW) con capoluogo Herat, potrebbe rappresentare, nel medio-lungo periodo, un importante fattore di attrazione di investimenti in un'area strategica di rilevanza mondiale.

In tale RCW l'Italia, ribadiamolo, è responsabile di un Provincial Reconstruction Team (PRT di Herat) la cui dimensione in termini di budget finanziario è ridotta rispetto agli altri PRT in Afghanistan, anche se fondi significativi vengono spesi dal MAE nella RCW ed in altre parti del Paese con interventi diretti che non compaiono e che, pertanto, non sono sufficientemente valorizzati a livello di ISAF e, quindi, di NATO.

Ferma restando la necessità di continuare a spendere anche al di fuori della RCW (secondo gli indirizzi delineati dal Piano Nazionale Afgano), è tuttavia importante gravitare con gli aiuti nella stessa RCW, potenziando il PRT con maggiori competenze e capacità civili (come fatto da molti altri Paesi) ed utilizzandolo quale principale strumento nel settore.

A fronte delle risorse sinora impegnate, vi è l'esigenza di dare maggiore visibilità a quanto l'Italia sta facendo, riunendo in un quadro unitario tutte le iniziative che a qualunque titolo trovano attuazione, quelle del contingente militare, del Provincial Reconstruction Team

(PRT), del Ministero degli Esteri come Cooperazione Internazionale, delle ONGs e dei volontari e anche le attività affidate ad Italiani dalle Agenzie delle Nazioni Unite, dall' OSCE e da altri Enti e anche da parte di altri Ministeri.

In tale direzione si stanno facendo importanti progressi attraverso l'ottimizzazione del rapporto Esteri-Difesa che si sta rafforzando più per la volontà dei singoli responsabili ministeriali, ma nel medio-lungo periodo, occorre strutturare in modo più efficace, con norme e procedure certe, tale rapporto attraverso un organo di coordinamento in grado di delineare momento per momento la "strategia italiana".

Questo consentirebbe di superare le diverse declinazioni interpretative di Esteri e Difesa sul significato degli interventi legati alla missione in Afghanistan: da un lato, infatti abbiamo la Farnesina che tende a inquadrare le iniziative per l'Afghanistan nell'ambito del Piano Nazionale Afgano, dall'altro, la Difesa che concentrerebbe sempre e volentieri le iniziative militari e civili (ed i relativi budget) nella regione Ovest. Le sinergie andranno ricercate nella complementarietà di funzioni e nella razionale divisione dei compiti tra DGCS e CIMIC.

Vi è certamente l'esigenza di *un cambio di passo* nell'attività civile, individuando con maggiore coerenza di quanto ora avviene i progetti da sostenere. Oltre a quelli di grande sostanza, ma poco visibili (sostegno delle autorità locali, riforma della giustizia ecc.). Inoltre, sarebbe opportuno *battezzare come italiano* qualche progetto di maggiore e immediato impatto comunicativo (un aeroporto, una strada, una ferrovia, dei ponti, una diga).

Tale cambio di passo presuppone di trovare soluzioni più facilmente praticabili per l'impiego di funzionari civili, cooperanti, volontari nel paese definendo in modo più appropriato il loro status e garantendo loro adeguata copertura assicurativa, affrontando e risolvendo le implicazioni legislative e legali relative al loro invio in zona di operazioni; anche le imprese italiane disponibili ad entrare nel paese come stanno già facendo quelle di altri paesi dovrebbero trovare maggior sostegno da parte di un Ufficio Commerciale dell'Ambasciata a Kabul o di un Consolato ad Herat, adeguatamente organizzato.

D'altro canto, anche la componente civile deve maturare una mentalità di accettazione del rischio quando si opera in aree di conflitto. Un simile atteggiamento consentirebbe di superare l'approccio psicologico e la prassi secondo cui soltanto i soldati devono accettare di rischiare la propria incolumità in zona di operazioni.

4. STRUTTURA DI COMANDO, ARMAMENTO, MEZZI E ADDESTRAMENTO DEI MILITARI: LA WISH LIST

4.1. STRUTTURA DI COMANDO, ARMAMENTO E MEZZI

La nuova impostazione strategica italiana (basata in particolare sull'osservanza del principio inderogabile della coesione Nato, sulla necessità di potenziare il comando regionale a Herat, su un approccio integrato Esteri-Difesa in materia di cooperazione civile) deve essere orientata al miglioramento della capacità operativa del contingente militare italiano in Afghanistan.

In questo senso, è innegabile la necessità di elevare il grado del Comandante e dell'intera struttura di comando regionale, elaborando un progetto di ottimizzazione dell'impiego delle forze, verificandone la composizione ed i mezzi, in particolare per quello che riguarda l'impiego della componente aerea ed elicotteristica.

Al fine di esercitare una effettiva capacità operativa, nei limiti imposti al nostro mandato e in ossequio al principio della tutela della sicurezza dei nostri soldati in Afghanistan, potrebbe risultare produttivo operare lungo le seguenti direttrici: struttura di comando, armamento, equipaggiamento e addestramento dei militari.

La struttura ed il livello di comando devono essere comparabili ed interfacciabili come rango a quelle degli altri Comandi Alleati ISAF, in modo da evitare che certi atteggiamenti volti a ridimensionare il nostro ruolo in ISAF possano trovare un sostrato favorevole in un livello inadeguato della nostra catena di comando. Una elevazione di livello

ordinativo (da 1 a 2 stelle) renderà, inoltre, più credibile la giusta pretesa di esercitare il Comando e Controllo anche sulle unità US nella Regione¹⁶.

Si rende auspicabile una revisione critica della dotazione di sistemi, mezzi e armamenti alla luce delle necessità reali sul campo e della nuova strategia NATO sia per quanto riguarda la componente terrestre che quella aerea, avendo ovviamente riguardo dei vincoli e delle ristrettezze del bilancio della Difesa.

Per quanto riguarda *la componente terrestre* in primo luogo occorrono *rinforzi di mezzi pesanti*. Tenuto poi conto dell'aleatorietà della situazione e della difficoltà di trasportare in TOO mezzi pesanti qualora ne sorgesse la necessità, si ritiene opportuno stazionare a Herat mezzi adeguati tipo Centauro (soprattutto per interventi in extremis) e Freccia o Dardo e Ariete. Per le unità del genio dedicate alla "route clearing" nei confronti di mine/IEDs, inoltre, sarebbe opportuna l'acquisizione di mezzi protetti Buffalo finalizzati alla bonifica da IED (Improvised Explosive Device) nonché di mezzi speciali del Genio.

Si pone anche la necessità di *incrementare la flessibilità di risposta ad attacchi alle unità di fanteria in pattugliamento* dotandole anche di mortai di calibro intermedio (si coprirebbero in tal modo le fasce attualmente non coperte di tiro), di fucili di precisione a grande gittata, sistemi missilistici guidati a distanza.

Altrettanto stringente è la necessità di *migliorare il supporto di fuoco a favore delle unità che vengano a diretto contatto con formazioni ostili* sia acquisendo APR (Aeromobili a Pilotaggio Remoto o UAV) dotati di armamento di precisione; sia sottoponendo i lanciarazzi multipli MLRS ai necessari ammodernamenti per renderli idonei alle lunghe distanze.

Parallelamente, sarà necessario un *significativo potenziamento della componente aerea*, con particolare riferimento a quella ad ala rotante. Si dovrà soprattutto tenere conto dell'attuale impossibilità, nella regione Ovest, di assicurare una "politica di sgombero" dei feriti di Categoria A (urgenti) entro i termini previsti dalle prescrizioni NATO e già assicurati in tutto il resto del Teatro (1,5 ore dal ferimento all'atterraggio presso un Ospedale Militare da Campo "Role 2").

In sede di pianificazione, sarà opportuno incrementare le possibilità di impiego della terza dimensione per lo sgancio di armamento di precisione a diretto supporto delle unità terrestri. Considerando l'imperativa necessità di azzerare eventuali danni collaterali appare inoltre opportuna l'acquisizione, l'integrazione e il dispiegamento di armamento intelligente con bassa capacità distruttiva: in particolare, bombe guidate laser SDB, già acquistate; razzi a guida laser per elicotteri e, appena possibile, razzi a guida laser per aerei ad ala fissa; munizionamento guidato per l'artiglieria¹⁷.

¹⁶ Nei rapporti con gli Usa questo tema non è affatto secondario. Gli US sono consociati con gli altri Paesi anglofoni (UK, AUS, CAN) nella "4 Eyes Community" (i 4EC) che può diventare la "5 Eyes Community" con la NZ. Tale Comunità condivide, in pratica dalla vittoria della Seconda Guerra Mondiale, gli obiettivi strategici delle operazioni militari nonché il perseguimento di un End State a tutti loro favorevole. Tra di essi sussiste una circolazione privilegiata delle informazioni, mediante specifici strumenti tecnici e strutture organizzative, dalle quali gli "altri" vengono esclusi o ammessi solo di volta in volta (ad es., nella Sala Operativa esistono sezioni "4 Eyes" precluse a tutti gli "altri"). Tra questi "altri" rivestono un ruolo privilegiato gli Olandesi ed i Norvegesi. I Francesi, invece, pur esclusi e non rassegnati ad un ruolo subalterno, si stanno rapidamente insediando in importanti posizioni di vertice dell'Alleanza. Quanto ai Tedeschi, fanno buon viso a cattiva sorte ma sono sostanzialmente rassegnati (peraltro, sono stati ripagati di importantissime posizioni a 4 stelle in ambito NATO). Ciò detto, dall'arrivo di Mc Chrystal (MC) gli US hanno impresso un ritmo che ha di fatto escluso anche gli altri della 4EC, con un approccio estremamente dirigistico US. D'altro canto, c'è pure da segnalare che almeno nella forma con l'arrivo di MC si è posta meno enfasi sul 4EC e tutti possono teoricamente partecipare a tutte le riunioni, inclusi gli afgani (a meno di quelle, numerosissime, US only).

¹⁷ Quello della riduzione (non eliminazione, ritenuta impossibile) delle CIVCAS (*Civil Casualties*) è stato un obiettivo centrale di Mc Crystal sin dal suo arrivo e risiede nella necessità di evitare di rinvigorire la resistenza con lutti inaccettabili da parte della popolazione. In particolare, MC ha diramato apposite Direttive e FRAGO (*Fragmentary Orders*) per limitare quanto possibile l'impiego di bombe d'aereo contro le abitazioni ai casi ritenuti indispensabili dai Comandanti sul campo, per le immediate esigenze di sicurezza delle unità sotto attacco. Analogamente MC ha dato disposizione di evitare condotte di guida eccessivamente "aggressive" nel traffico locale e di abbassare le misure di *Force Protection* (uso di

Va rafforzata ulteriormente la componente APR (sia in funzione ISTAR (sorveglianza ed intelligence) sia in funzione di intervento armato diretto. Considerando il costo relativamente modesto degli APR sarebbe auspicabile l'acquisizione di ulteriori versioni aggiornate (MQ-9 Reaper), l'accelerazione dell'addestramento/preparazione del personale e al contempo lo schieramento immediato in teatro di tutti i Predator A disponibili, fatte salve eventuali esigenze addestrative.

Gli APR infatti si rivelano sempre più necessari ed efficaci sia per operazioni di intelligence e sorveglianza sia di targeting delle operazioni aeree. In un Paese come l'Afghanistan, dove gli itinerari e le aree urbane sono talmente limitate di numero, gli APR possono rivelarsi risolutivi per la sicurezza dei nostri soldati, mediante la bonifica preventiva e sistematica dei percorsi (si pensi per esempio alle trappole esplosive).

Tra l'altro, proprio per la specifica capacità di discriminare i bersagli in caso di situazioni complesse sul terreno e grazie all'autonomia praticamente illimitata (con l'avvicendamento in volo dei sistemi) che consente di seguire potenziali bersagli anche per giorni, gli APR si confermano i mezzi più efficaci per risolvere situazioni intricate, elevando, tra l'altro, al massimo rango (teoricamente anche al rango politico) il livello di decisione di intervento, marcando così la vera differenza con altre tipologie di intervento armato e consentendo, se ben usati, di contenere al massimo eventuali danni collaterali.

Attualmente gli unici UAV armati ed effettivamente impiegati in teatro, sono statunitensi. È sì vero che in questa fase del conflitto, Mc Chrystal sta cercando di ridurre gli interventi aerei normali, cioè guidati da un JTAC (*Joint Terminal Attack Controller*) a terra a contatto con l'obiettivo, ma le preoccupazioni di Mc Chrystal risiedono soprattutto nelle modalità di impiego degli APR e non nella capacità tecnico-operativa del mezzo. Sicuramente la previsione di JTAC a terra ed un uso oculato dei Predator armati che metta al primo posto nei processi di pianificazione delle missioni, la salvaguardia della vita umana, fugherebbero i timori di impiego, facendo emergere in tutta evidenza l'efficacia e l'utilizzabilità di un mezzo indispensabile in un teatro come quello afgano.

Proseguendo nella definizione della *wish list*, occorrerà *irrobustire la componente elicotteristica* (sia per quanto riguarda l'Esercito che l'Aeronautica) con l'auspicio che si proceda alla sostituzione degli obsoleti HH-3F con cui, in patria, viene svolta la Combat SAR (Combat Search and Rescue) con gli H-101 e con la possibilità di impiego delle forze speciali dell'Aeronautica al di fuori dei compiti di combat SAR assegnati e in combattimento.

D'altro canto, occorre sottolineare l'estrema incisività e risolutezza degli interventi dei nostri elicotteri d'attacco (A 129 Mangusta) che rappresentano un valore aggiunto estremamente apprezzato in ambito internazionale. Altro mezzo estremamente importante ed insostituibile per capacità di carico e versatilità è rappresentato dal CH 47, la cui quantità sarebbe opportuno aumentare.

4.2. L'ADDESTRAMENTO DEGLI UOMINI

La perdurante criticità delle risorse in bilancio destinate a spese correnti e quindi all'addestramento potrebbe nel tempo (e forse ve ne sono già le prime avvisaglie) generare il rischio di portare nel teatro afgano personale con abilità e preparazione deficitari rispetto agli standard richiesti per questo tipo di missione. Sarebbe come far partecipare ad una gara sportiva decisiva un atleta debilitato. Questo è certamente il rischio maggiore, ancorché impalpabile e di difficile valutazione, della nostra presenza in teatro di operazioni.

blindati, giubbetti anti proiettile, protezioni passive in genere), nonché di privilegiare il movimento appiedato tra la gente per favorire un clima di maggiore fiducia. Nel breve termine tali comportamenti potrebbero causare un aumento di perdite, ma nel medio – lungo periodo la situazione dovrebbe invertirsi. Per ora, continuano a verificarsi CIVCAS, ancorché sia verificabile una sensibile flessione.

Se è vero che l'addestramento dei nostri militari obbedisce a significativi standard di qualità, occorre tuttavia ottimizzare l'hardware a disposizione. A partire dalla possibilità di poter effettuare con maggiore frequenza esercitazioni Interforze, soprattutto delle Forze speciali (Col Moschin, Consubin), per verificare l'efficacia del coordinamento e della integrazione operativa. Sarebbe opportuno implementare anche le tipologie di addestramento finalizzato al teatro delle operazioni in cui si va ad operare, sul modello Usa di riproduzione degli ambienti naturali, e riconsiderare con attenzione un settore in cui si sono registrati tagli finanziari consistenti, ossia quello delle *esercitazioni multinazionali*.

L'esperienza insegna che occorre un adeguato budget finanziario per addestrare al meglio chi deve prendere parte alle missioni militari all'estero, dotandosi di un kit di conoscenze, capacità e abilità operative da costruire in patria e da utilizzare successivamente in teatro di operazioni.

Il conflitto in Afghanistan conferma l'esigenza di unità di fanteria solide sotto il profilo addestrativo e dell'equipaggiamento. Tale addestramento, in particolare, non si deve limitare alle cosiddette attività di *peace keeping* (check points, pattuglie motorizzate, attività umanitaria, ecc..) ma al combattimento vero e proprio, nel quale la prestanza fisica rappresenta ancora una capacità fondamentale e di gran lunga prioritaria rispetto alle altre (cultural awareness, capacità tecnica di impiego armamento e mezzi vari, conoscenza lingue, ecc.).

In proposito, parrebbe opportuno l'avvio di una riflessione sull'impiego delle donne in attività di combattimento, circostanza verosimilmente già occorsa in zona di operazioni. In altre parole, sarebbe il caso di operare già da ora una verifica sulle scelte a suo tempo compiute dai 3 Stati Maggiori (ed in particolare dall'Esercito) di non precludere alcun impiego operativo alle donne. Il conflitto afgano, nella fattispecie, rappresenta una occasione concreta di verificare la presenza di eventuali nuclei di criticità in ordine all'impiego delle donne in combattimento¹⁸.

Sempre in merito all'addestramento, si conferma la necessità di proseguire risolutamente lungo la strada della preparazione di "soccorritori militari" in grado di assicurare la sopravvivenza dei feriti gravi nei primi 10' dal ferimento¹⁹.

Altri settori addestrativi da considerare prioritari sono quelli riferiti alla lingua (locale) e al Joint Terminal Attack Controller (JTAC), figura indispensabile per chiedere e gestire il fuoco aereo che deve essere esteso a tutte le minori unità di fanteria²⁰.

In merito alla conoscenza della lingua, è encomiabile la formazione del personale diretta a creare consapevolezza del contesto sociale, culturale e linguistico nelle zone di operazioni. La formazione ricevuta, sotto il profilo cultural-linguistico, tuttavia non è in grado di proteggere il contingente da insidie prodotte da ambienti ostili e poco conosciuti.

Per esempio, per quanto riguarda il ricorso a interpreti locali in zona di operazioni, con i connessi rischi di affidabilità, sarebbe opportuno fare affiancare i nostri soldati da elementi fidati, profondi conoscitori lingua della lingua e della cultura afgane, da individuare all'interno della *Riserva selezionata* di Esercito, Marina e Aeronautica²¹.

¹⁸ In Polizia per esempio sulla base del principio di differenziazione dell'impiego non sono previste le donne nei Reparti Mobili.

¹⁹ In merito, è in vigore da tempo un progetto di collaborazione tra Ministero della Salute e Ministero della Difesa. Tale capacità, da connettere concettualmente alla disponibilità di elicotteri per le MEDEVAC (attività di soccorso sanitario avio-trasportata), consegue da una precisa prescrizione NATO e prescinde dalla disponibilità dei medici (i medici non possono essere disponibili in ogni unità sul terreno). In sostanza, è necessario che ogni unità operativa disponga di militari addestrati ad effettuare attività salvavita di una certa complessità, superando gli impedimenti di carattere burocratico che attualmente limiterebbero al solo Medico la prestazione di tali interventi. Fino ad ora, i nostri soccorritori (soprattutto quelli formati presso istituti esteri) hanno già salvato numerose vite umane in Afghanistan.

²⁰ Tale figura conferisce la capacità di richiedere e guidare il fuoco aereo che, date le dimensioni del Teatro e la dispersione delle forze, rappresenta spesso l'unico intervento per garantire la rottura del contatto da parte delle unità che subiscono l'iniziativa avversaria.

²¹ La *Riserva selezionata* è una componente delle *forze di completamento* dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica. È composta da uomini e donne che hanno dichiarato la loro disponibilità a prestare servizi integrati con i militari italiani di carriera o volontari in ferma prefissata, rivestendo i gradi di Ufficiale. Possono fare domanda di appartenere alla *Riserva selezionata*, sia Ufficiali non più in servizio, appartenenti al complemento, sia persone che non hanno alcuna esperienza militare.

Tale strumento sinora è stato utilizzato in pochi casi, e non da tutte le Forze Armate e ha visto la selezione di soggetti di particolare valore professionale (giornalisti, professionisti di settori diversi, ecc.) e comunque appartenenti alla categoria Ufficiali.

Per quanto riguarda l'Afghanistan, un'altra ipotesi è di selezionare in patria personale di lingua e cultura afgana, possibilmente già integrato da anni nel nostro Paese, da inserire nel contingente militare italiano: il vantaggio rispetto all'interazione di mediatori e soggetti selezionati in teatro di operazioni potrebbe essere consistente.

CONCLUSIONI

La complessità della questione afgana, nonostante il contributo di ISAF per una sua efficace e rapida soluzione, richiede, nell'attuale fase storico-politica, uno sforzo supplementare di progettualità e di impegno da parte della Forza multinazionale di stanza nel paese asiatico.

La presenza dell'Italia a Herat, con responsabilità di comando della regione West, è di vitale importanza per la stabilizzazione dell'Area e per la sorte della coalizione NATO, soprattutto in relazione al controllo dei collegamenti con l'Iran.

Il modello di intervento che si è andato delineando, all'indomani del discorso di Obama a West Point, sembra privilegiare, più che in passato, oltre alla condivisione della strategia NATO, un approccio di maggiore integrazione delle componenti militare civile, militare e diplomatica.

Un approccio integrato da implementare secondo i principi della *Human Security* e la previsione di modelli amministrativi e di governance coerenti con le realtà culturali locali e le necessità primarie della popolazione afgana, che gradualmente dovrà affrancarsi dalla dipendenza degli aiuti e dei militari della Coalizione multinazionale.

A tal fine, ISAF dovrà compiere ogni sforzo possibile per realizzare un sistema di sicurezza militare, funzionale non soltanto all'autoprotezione dei soldati dell'Alleanza, ma anche ai progetti civili e militari in territorio afgano (soprattutto attraverso il sostegno alle istituzioni e all'economia, e la contestuale costruzione di un sistema di welfare, in particolare in ambito sanitario e scolastico).

Per quanto riguarda l'Italia, sarà determinante ai fini dell'efficacia della nostra missione, l'ottimizzazione dei rapporti Esteri-Difesa e la ricerca di una complementarità di funzioni e di una razionale divisione dei compiti tra DGCS e del CIMIC.

Infine, nell'ottica del potenziamento del contingente militare italiano, in relazione a mezzi, armamento e munizionamento, va sottolineata la centralità dell'addestramento dei soldati, tenendo in debita considerazione le compatibilità di bilancio e la soglia critica delle risorse destinate al funzionamento della Difesa.