



N. 13 - marzo 2010

Gli sviluppi della strategia occidentale per l'Afghanistan

a cura dell'Ufficio ricerche nel settore della politica estera e di difesa

Il quadro giuridico della missione ISAF

La missione **ISAF** (*International Security Assistance Force*) è stata costituita a seguito della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU 1386/2001 che, come previsto nell'Allegato 1 all'Accordo di Bonn, ha autorizzato la costituzione di una forza di intervento internazionale con il compito di garantire, nell'area di Kabul, un ambiente sicuro a tutela dell'allora Autorità provvisoria afghana, guidata da Hamid Karzai. La risoluzione ONU 1510 del 2003 ha autorizzato l'espansione delle attività di ISAF anche al di fuori dell'area di Kabul.

Dall'11 agosto 2003 la NATO ha assunto il comando, il coordinamento e la pianificazione di ISAF.

La missione è stata da ultimo prorogata con la **risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1890/2009** fino al 13 ottobre 2010.

Dal *comprehensive approach* all'approccio regionale per l'Af-Pak

Fin dall'inizio del 2008 la Comunità internazionale ha elaborato, in risposta al problema della stabilizzazione dell'Afghanistan, il concetto di *comprehensive approach* alla situazione del Paese. Tale concetto, recepito al vertice di Bucarest della NATO dell'aprile 2008, si basa sulla convinzione che solo attraverso un più stretto coordinamento tra le diverse organizzazioni internazionali operanti sul territorio, una maggiore responsabilizzazione del governo afgano e notevoli investimenti in risorse civili sia possibile rispondere alla questione, non solo militare, ma anche politica della stabilità del Paese.

Dunque la strategia dell'amministrazione Obama si inserisce in tale alveo, mirando a sviluppare una *comprehensive policy* per l'intera regione Afghanistan-Pakistan (Af-Pak), volta a riallineare gli obiettivi militari, diplomatici e di sviluppo dell'area. In tale ottica per distruggere al-Qaeda in Afghanistan e in Pakistan occorre elaborare una strategia globale (*comprehensive strategy*) in grado di rafforzare le capacità militari, di *governance* ed economiche di Afghanistan e Pakistan. Altro punto fermo della *comprehensive strategy* è la ricerca di un dialogo con la parte non radicale degli Afgani.

Anche la NATO, al Vertice di Strasburgo-Kehl dell'aprile 2009, ha ribadito i principi della visione strategica di ISAF: impegno di lungo periodo, *leadership* afgana, approccio globale (civile e militare) e impegno regionale (coinvolgimento *in primis* del Pakistan). Infatti, a fronte dei problemi afgani in tema di sicurezza, governabilità, ricostruzione e sviluppo, lotta alla corruzione e al narcotraffico, la risposta della NATO è consistita nell'assumersi come compito primario l'addestramento delle forze armate e di polizia afgane - tramite la creazione di una *NATO Training Mission* (NTM-A) sul modello di quella in Iraq - nonché nell'impegno a garantire la sicurezza del processo elettorale, a promuovere un maggior dialogo con i paesi confinanti, primo fra tutti il Pakistan, a favorire il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo, democrazia, rispetto dei diritti umani promossi dal governo afgano.

La nuova strategia degli Stati Uniti: il discorso di West Point

Il 1° dicembre 2009, la nuova strategia per l'Afghanistan e il Pakistan è stata resa pubblica dal presidente degli Stati Uniti Barak Obama in un

discorso tenuto davanti ai cadetti dell'accademia militare di West Point.

La strategia, che Obama ha condiviso con i presidenti afgano Hamid Karzai (consultato in una lunga videoconferenza) e pakistano Ali Zardari, mira a negare ad al-Qaeda la possibilità di utilizzare rifugi sicuri, sottrarre l'iniziativa ai talebani ed impedire che rovescino il governo di Kabul. Questi obiettivi devono essere conseguiti in tre modi:

- massiccio rafforzamento della presenza militare (invio di 30.000 ulteriori soldati statunitensi) tale da costringere i talebani alla difensiva e rafforzamento delle capacità dell'Afghanistan nei prossimi 18 mesi, graduale assunzione della responsabilità della sicurezza da parte degli afgani¹ e inizio del ritiro delle forze straniere dal luglio 2011;
- strategia civile più efficace concentrando l'assistenza nelle aree - come l'agricoltura - che possono avere un impatto immediato sulla vita dei cittadini e appoggio alla conciliazione e alla reintegrazione di quei talebani che abbandonano la violenza e rispettino i diritti umani;
- approccio regionale: il successo in Afghanistan è legato alla *partnership* con il Pakistan.

Al Pakistan, che con l'Afghanistan costituisce - sottolinea l'amministrazione americana - un'unica partita nella battaglia contro al-Qaeda, Obama, in una lettera inviata al presidente Asif Ali Zardari, ha offerto una *partnership* strategica allargata, fondata su una più ampia cooperazione economica e militare e una più decisa mediazione per la soluzione dei contrasti con l'India, ma che esige, da parte di Islamabad, la rinuncia ad usare i gruppi estremisti per perseguire obiettivi politici. Come precisato dal Segretario alla difesa Robert Gates, il nuovo approccio verso l'Afghanistan "non è un impegno senza fine a fare del paese un moderno Stato all'occidentale" ma, più modestamente punta a "sconfiggere al-Qaeda

¹ Grazie all'impegno della *NATO training mission Afghanistan* al contributo della *European gendarmerie Force* -che opera dal dicembre 2009 nel quadro NATO, con il compito di istruire e formare le forze di polizia locali- e all'assistenza alla Polizia nazionale afgana (monitoraggio, addestramento, guida e consulenza) fornita dalla missione dell'Unione Europea (EUPOL Afghanistan) istituita nel 2007.

umentando le capacità autonome degli afgani". A Karzai, in particolare, Obama ha chiesto impegni precisi, tra cui l'istituzione di tribunali anti-corruzione.

Nella riunione dei ministri degli esteri dei paesi appartenenti ad ISAF, svoltasi in ambito NATO il 4 dicembre 2009, i ministri partecipanti hanno espresso, come risulta dalla dichiarazione conclusiva, il loro appoggio alle decisioni statunitensi e hanno salutato con favore l'intenzione di altri Stati appartenenti alla missione di incrementare la loro presenza militare o civile in Afghanistan. Hanno inoltre ribadito i principi della visione strategica di ISAF: *leadership* afgana, impegno regionale, approccio globale civile e militare, sottolineando che sicurezza, *governance* e sviluppo richiedono un maggiore sforzo sia del governo afgano sia delle organizzazioni internazionali, da ricondurre sotto la guida di UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*, istituita con risoluzione 1662 del 2006). Sostegno è stato espresso inoltre alle iniziative del governo afgano di reintegrazione e riconciliazione, nonché alla serie di conferenze che metteranno insieme governo afgano e comunità internazionale².

Focus sulla strategia civile

Parallelamente al *surge* militare, il *surge* civile è stato definito dal Dipartimento di Stato americano in un'apposita strategia e si estrinseca anche nell'aumento del numero di diplomatici³ ed esperti dei vari Dipartimenti inviati in Afghanistan, che dovrebbero triplicare rispetto al 2009. Il 22 gennaio 2010 il Segretario di Stato Clinton ha presentato la *Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy*, elaborata sotto la supervisione di Holbrooke, che prevede un forte incremento dell'assistenza civile ai due Paesi, nell'ambito di una *partnership* duratura, destinata a durare a lungo oltre il ritiro delle truppe. Gli sforzi saranno concentrati innanzitutto nel sostegno all'agricoltura, in attuazione di una nuova strategia civile-militare di sviluppo agricolo. Saranno fatti

² Dopo la Conferenza di Londra del 28 gennaio 2010, la prossima conferenza sarà convocata a Kabul nei prossimi mesi.

³ Nel comunicato finale della Conferenza di Londra si legge che i partecipanti si sono trovati d'accordo con il governo afgano riguardo all'attuazione della *surge* civile e alla designazione di nuovi responsabili civili quali l'Ambasciatore britannico Mark Sedwill come *NATO Senior Civilian Representative*.

sforzi per incentivare coltivazioni alternative all'oppio - quali uva da tavola, noci e melagrane, queste ultime pare particolarmente redditizie da esportare - ad esempio tramite erogazione di *vouchers* ai contadini di 18 province tra cui Helmand e Kandahar. Saranno attuati nuovi progetti infrastrutturali di irrigazione. Inoltre il numero degli esperti di agricoltura in Afghanistan dovrebbe aumentare di 89 unità nei primi mesi del 2010.

La strategia civile del Dipartimento di Stato americano mira anche a mobilitare nello sforzo per l'Af-Pak la Comunità internazionale. A tal fine prevede anche la costituzione di un segretariato esecutivo internazionale presso l'ufficio di Holbrooke a sostegno del coordinamento degli ormai numerosi -circa 30 - rappresentanti speciali per l'Af-Pak.

La Conferenza internazionale sull'Afghanistan di Londra

Il 28 gennaio 2010 si è svolta a Londra, su iniziativa anglo-franco-tedesca accolta poi dal Segretario Generale dell'ONU Ban ki-Moon, la Conferenza internazionale sull'Afghanistan con la partecipazione di rappresentanti dell'Afghanistan, e di oltre 70 Paesi e istituzioni internazionali. Nel comunicato finale la Comunità internazionale conferma il proprio impegno a favore dell'Afghanistan, in coerenza con quanto stabilito dall'Accordo di Bonn, dalle precedenti Conferenze, dall'*Afghanistan Compact* e ribadisce la propria determinazione ad impedire il ritorno al potere dei talebani. Per scongiurare ciò il governo afgano deve essere in grado di garantire la sicurezza, esercitare la propria sovranità su tutto il territorio nazionale, creare le condizioni per la prosperità economica e svolgere un ruolo costruttivo in ambito regionale.

I partecipanti alla Conferenza si sono trovati d'accordo con il governo afgano riguardo:

- lo sviluppo di un piano che stabilisca il passaggio graduale alle forze governative della responsabilità della sicurezza nelle varie province, a partire dalla fine del 2010 o inizio del 2011;
- l'aumento dell'organico dell'ANA (*Afghan National Army*) e dell'ANP (*Afghan National Police*) rispettivamente a 171.600 e 134.000 uomini entro ottobre 2011;

- il *surge* militare (gli USA forniranno altri 30.000 uomini e gli altri alleati 9.000) e *surge* civile;
- il sostegno al *Peace and Reintegration Programme*, da attuarsi tramite la convocazione di una *Grand Peace Jirga* e la costituzione di un fondo, il *Peace and Reintegration Trust Fund*, per offrire incentivi economici ai militanti disposti a rinunciare alla violenza;
- il supporto a un'accresciuta cooperazione regionale per il successo del programma di pacificazione e per la stabilizzazione dell'area;
- il rafforzamento dell'impegno per la lotta alla corruzione, il miglioramento dell'accesso degli afgani alla giustizia, lo sviluppo economico (anche attraverso un migliore coordinamento dei programmi di assistenza e una maggiore canalizzazione degli aiuti attraverso il governo afgano, a seguito di opportuna riforma).

In particolare per quanto riguarda l'approccio negoziale coi militanti, il piano elaborato da Karzai noto come *Peace and Reintegration Programme*, a seguito di alcuni aggiustamenti, è stato approvato dalla Conferenza di Londra e prevede:

- la reintegrazione di combattenti di base e dei comandanti di livello medio e basso (componente cruciale di una strategia di *counterinsurgency* secondo il Rapporto McChrystal), garantendo loro posti di lavoro, corsi di formazione professionale e protezione;
- la riconciliazione con i dirigenti del movimento talebano e degli altri gruppi di *insurgents*, in cambio della rinuncia alla lotta armata, del riconoscimento della Costituzione e del rispetto dei diritti umani, della risoluzione di ogni rapporto con al-Qaeda;
- l'attuazione del programma sotto la responsabilità del governo afgano;
- il finanziamento degli incentivi, a carico della Comunità internazionale, attraverso il *Trust fund* all'uopo istituito, che dovrebbe disporre di 500 milioni di dollari in cinque anni.

La strategia e le operazioni della NATO. Il contesto di sicurezza

Il 3 febbraio il Consiglio Atlantico ha ribadito l'impegno della NATO per lo sviluppo di forze di sicurezza afgane, per uno sforzo civile accresciuto e meglio coordinato e ha espresso sostegno alle iniziative del governo afgano di pacificazione e reintegrazione.

Il **13 febbraio 2010** viene lanciata una vasta offensiva da parte delle forze ISAF nel distretto di Marjah (principale snodo dell'oppio afgano) nella **provincia di Helmand**: è l'**operazione Mushtarak-Insieme** contro i talebani, concertata con il governo afgano e con la partecipazione di 2.500 soldati afgani. Rispondendo alla nuova strategia, non solo le truppe alleate sono affiancate dal ricostituito esercito afgano ma, per la prima volta, i militari non lasceranno il territorio conquistato fintantoché non si saranno insediati un governo locale ed un sistema di sicurezza funzionante. Un gran numero di civili, sia afgani che stranieri, che stanno lavorando alla ricostruzione del Paese, verranno dislocati nei territori liberati per attuare i progetti di sviluppo.

In tale contesto strategico, continuano gli attacchi terroristici da parte dell'insorgenza. Il **26 febbraio 2010**, un **attentato talebano** colpisce nella **capitale Kabul** due alberghi in cui alloggiano stranieri, soprattutto indiani, medici e volontari che lavorano all'ospedale pediatrico Indira Gandhi, non lontano dall'ambasciata indiana. Nell'attentato muoiono 16 persone tra cui l'agente dei servizi italiani Pietro Colazzi.

L'ultima nota breve:

Il catasto: il quadro attuale del decentramento delle funzioni
(n. 12 - febbraio 2010)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

Gli arretrati possono essere richiesti all'Archivio Legislativo tel 06 67062610
ArchivioLegislativo@senato.it
I testi sono disponibili alla pagina:
<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico the washing machine

www.senato.it