

XVI legislatura

# Afghanistan - il punto a fine maggio 2009

maggio 2009  
n. 130



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nel settore della  
politica estera e della difesa



# Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Capo ufficio: ----- -  
Reggente ufficio: S. Moroni \_3627

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: -----

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: V. Giammusso \_3503  
Reggente ufficio: A. Sanso' \_3435  
S. Marci \_3788

#### Politica estera e di difesa

Capo ufficio: -----  
Reggente ufficio: A. Mattiello \_2180

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati \_3442

### Documentazione

#### Documentazione economica

Emanuela Catalucci \_2581  
Silvia Ferrari \_2103  
Simone Bonanni \_2932  
Luciana Stendardi \_2928  
Michela Mercuri \_3481  
Domenico Argondizzo \_2904

#### Documentazione giuridica

Vladimiro Satta \_2057  
Letizia Formosa \_2135  
Anna Henrici \_3696  
Gianluca Polverari \_3567  
Antonello Piscitelli \_4942

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

# **Afghanistan - il punto a fine maggio 2009**

maggio 2009  
n. 130

a cura di: A. Mattiello  
ha collaborato: M.C. Albanese, nell'ambito di uno *stage*  
presso il Servizio Studi

Classificazione Teseo: Stati esteri. Organizzazioni  
internazionali. Organizzazioni internazionali militari.  
Politica estera.



## AVVERTENZA

*Il presente dossier aggiorna il precedente n. 108 del marzo 2009, di cui mantiene sostanzialmente inalterata la struttura.*

*La nota introduttiva si apre con alcuni cenni alla situazione interna (scadenza del mandato presidenziale di Karzai e convocazione elettorale di agosto 2009, periodo interinale, riconciliazione nazionale, ecc.), si sofferma poi sul quadro politico-diplomatico, in particolare sulla nuova strategia per l'Afghanistan e il Pakistan degli Stati Uniti e sul ruolo degli Alleati NATO, nonché sul quadro militare in relazione alla partecipazione italiana alle missioni ISAF ed EUPOL ed alle attività di addestramento della polizia afgana.*

*In allegato è riprodotta la Dichiarazione sull'Afghanistan del vertice NATO di Strasburgo-Kehl.*



## INDICE

1. SITUAZIONE INTERNA: PROBLEMI APERTI .....	9
2. QUADRO POLITICO-DIPLOMATICO .....	11
2.1. La nuova strategia degli Stati Uniti e della NATO.....	11
2.2. Verso una soluzione regionale. Le iniziative del Gruppo di Shangai e dell'ONU .....	14
2.3 Verso un nuovo gruppo di contatto per Afghanistan e Pakistan?.....	15
3. QUADRO MILITARE. PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE MISSIONI IN AFGHANISTAN .....	15

### ALLEGATI

Dichiarazione del Vertice sull'Afghanistan, emessa dai Capi di Stato e di Governo che hanno preso parte alla riunione del Consiglio atlantico svoltasi a Strasburgo/Kehl il 4 aprile 2009, comunicato stampa, aprile 2009 .....	21
--	----





## 1. SITUAZIONE INTERNA: PROBLEMI APERTI

Secondo la Costituzione afgana, il **mandato presidenziale** dell'attuale Capo dello Stato Karzai **sarebbe dovuto terminare il 21 maggio 2009**. Tuttavia, dal momento che **le elezioni slitteranno al 20 agosto 2009**, si è posta la questione dell'intervallo di circa tre mesi tra le due date, giacché la Costituzione dell'Afghanistan non fa menzione di soluzioni interinali.

Il prolungamento della presidenza Karzai è stato fortemente contestato dai suoi **oppositori** - a cominciare dal Presidente della Camera bassa (*Woolesi Jirga*) Qanooni- per timore che il Capo dello Stato uscente possa forzare i risultati elettorali. Del resto, la comunità internazionale attribuisce grande importanza al fatto che le prossime consultazioni in Afghanistan si svolgano in maniera libera, equa e credibile. E' anche a questo fine che lo scorso 24 marzo 2009 il Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite ha rinnovato di un anno, ossia fino al 23 marzo 2010, il mandato della missione di assistenza in Afghanistan denominata UNAMA.

Nella divisione politica del Paese giocano anche **fattori etnici**: Karzai è pashtun, mentre Qanooni è tagiko, e nessuno dei due può ergersi a rappresentante degli altri gruppi etnici minoritari. Per giunta, al momento la non trascurabile componente talebana dell'etnia pashtun è in rotta con Karzai. Non si sa se i **talebani**, che a sorpresa parteciperanno alle votazioni estive - in vista delle quali si stanno iscrivendo agli appositi registri - presenteranno propri candidati oppure appoggeranno qualcuno che, pur non essendo dei loro, sia comunque disposto a rappresentarne le istanze, né tanto meno su chi possa cadere la scelta in tal caso. Le massime autorità di Kabul, in occasione di una **missione** in Afghanistan compiuta dal 16 al 18 marzo 2009 da una delegazione **del Consiglio Atlantico** insieme agli ambasciatori dei Paesi contributori ISAF, pur essendo apparse in disaccordo fra loro su vari punti, hanno unanimemente escluso che si possa giungere ad una **riconciliazione** con le fazioni talebane estreme e, semmai, si sono mostrate possibiliste rispetto a coloro che accettassero di deporre le armi e si impegnassero a rispettare la Costituzione.

Il 30 marzo 2009, il **Presidente della Corte Suprema**, in riscontro ad una lettera inviatagli dal Consiglio dei Ministri, ha espresso il proprio **favore alla permanenza in carica del Presidente Karzai per il periodo interinale**, e cioè quel tempo che intercorre tra la fine del mandato presidenziale e la elezione del nuovo Capo dello Stato (**dal 22 maggio al 1° ottobre**, data della proclamazione del vincitore).

Il Presidente della Corte Suprema, avendo preso atto delle ragioni dello spostamento della data della competizione elettorale, fissata per il 20 agosto dalla *Independent Commission Election* per motivi di sicurezza, climatici e logistici, ritiene legittima, a suo avviso, la proroga di cinque mesi del mandato di Karzai fino al 1° ottobre venturo.

Il Parlamento si è fieramente opposto a tale presa di posizione dichiarandola **illegittima e frutto di indebite pressioni governative**. Il portavoce dell'*United*

*National Front*, che aspira a rappresentare l'opposizione (attualmente frammentata e tenuta insieme solo dalla comune avversione a Karzai), ha reclamato la convocazione di un Consiglio Temporaneo, come soluzione più adatta al governo dell'*interim*, essendo Karzai candidato alla propria successione. Tali eventi alimentano una quadro di crescente e preoccupante contrapposizione.

Inoltre, complessivamente la presidenza Karzai mantiene elementi di criticità per gli alleati internazionali, che constatano soprattutto l'aumento della **corruzione**<sup>1</sup>. I progetti di costituzione di forze di polizia nazionali che possano dirsi all'altezza di contrastare il peggioramento della situazione di ordine pubblico sono rimasti al di sotto delle aspettative, nonostante la profusione di fondi e di aiuto in varie forme da parte della NATO. La corruzione diffusa, che investe anche le forze di polizia, nonché i ritardi nella formazione delle reclute e dei quadri del settore minano seriamente la sicurezza interna, come è stato denunciato dai vertici (statunitensi) del *Combined Security Transition Command - Afghanistan* (CSTC-A). Nell'autunno 2008, pertanto, è stato nominato **un nuovo Ministro dell'Interno nella persona di Mohammad Anif Atmar, determinato ad accelerare la riforma della polizia e la lotta alla corruzione**. Tuttavia, un segnale incoraggiante potrebbe venire dalla nascita di **una forza afgana strutturata sul modello delle Gendarmerie**, in merito alla quale lo stesso Ministro dell'Interno ha riferito esservi un progetto avanzato EUPOL - CSTC-A. Una rilevante manifestazione delle difficoltà del controllo del territorio da parte delle autorità afgane è costituita altresì dall'annoso problema della **coltivazione di droga**. Tanto Karzai quanto i ministri Wardak (Difesa) e Atmar (Interno) sono consapevoli dell'importanza della lotta al narco-traffico, ma le campagne di contrasto ai trafficanti e di eradicazione delle piantagioni hanno avuto fin qui modesta efficacia. La stessa riduzione della produzione di papavero nel 2008, in realtà, va correlata più all'andamento dei prezzi di mercato del grano - principale alternativa al papavero- che all'azione degli apparati statali.

A fine marzo 2009, il Presidente Karzai ha firmato la **legge di riforma del diritto di famiglia**, con la quale si sarebbero dovute apportare alcuni elementi innovativi, in particolare per ciò che concerne la figura della donna, e più nello specifico della moglie. Fonti delle Nazioni Unite hanno posto in rilievo come tale legge, qualora fosse stata approvata, avrebbe determinato una disparità tra uomo e donna, oltre a disporre la sottomissione sessuale al marito. Sebbene la Costituzione afgana e molteplici accordi internazionali sottoscritti dall'Afghanistan stabiliscano la parità tra uomo e donna, la stessa Carta costituzionale permette alla comunità sciita di avere un diritto di famiglia

---

<sup>1</sup> Si ricorda che nel contesto delle critiche verso l'operato di Karzai, si è inserito un articolo dell'autorevole quotidiano britannico *Guardian*, datato 23 marzo 2009, a detta del quale gli Stati Uniti ed i loro alleati occidentali si accingerebbero ad affiancare a Karzai una nuova figura, chiamata a rivestire un ruolo di grande rilievo nell'esecutivo. Una specie di Primo Ministro - continua il giornale - che diventi un nuovo punto di riferimento e permetta di "bypassare" Karzai. Contestualmente, il **ridimensionamento del ruolo di Karzai** si esplicherebbe attraverso la destinazione di buona parte dei finanziamenti alle amministrazioni locali piuttosto che al governo centrale.

proprio, basato sulla giurisprudenza tradizionale sciita. La legge di riforma del diritto di famiglia ha suscitato notevoli polemiche sia all'interno del Paese, come dimostrato dalle proteste e manifestazioni a larga partecipazione femminile tenutesi durante il mese di aprile a Kabul e altre città afgane, sia nell'opinione pubblica mondiale. Il **Ministro degli Esteri Frattini** ha sottolineato come l'Italia<sup>2</sup> abbia condannato la legge nella sua formulazione originaria, impegnandosi con altri paesi affinché venisse revocata o opportunamente modificata, felicitandosi, infine, con il Presidente Karzai in data 4 aprile 2009 per averne modificato il testo, attenuando quei punti altamente criticati della normativa stessa. Al momento, quindi, le autorità giuridiche e politiche afgane stanno lavorando alla modifica della legge sul diritto di famiglia.

## 2. QUADRO POLITICO-DIPLOMATICO

### 2.1. La nuova strategia degli Stati Uniti e della NATO

Già all'indomani della sua elezione il Presidente degli Stati Uniti Barak Obama aveva dichiarato l'intenzione di operare un ripensamento globale della situazione in Afghanistan, allo scopo di sviluppare una "*comprehensive policy*" per l'intera regione, volta a riallineare gli obiettivi militari, diplomatici e di sviluppo dell'area<sup>3</sup>.

Il 27 marzo 2009 il Presidente Obama, alla vigilia della Conferenza internazionale sull'Afghanistan dell'Aja, ha annunciato a Washington la sua **strategia per l'Afghanistan e il Pakistan**, confermando tra l'altro alcune anticipazioni fatte dal suo vice-Presidente Biden e dall'inviato speciale degli Stati Uniti per l'Afghanistan ed il Pakistan, Richard Holbrooke, nel corso del mese di marzo agli alleati NATO.

Il Presidente ha ribadito la crescente pericolosità della situazione nell'area dell'Afghanistan e del vicino Pakistan e ha ricordato la ragione della presenza americana in Afghanistan che non è quella di controllare il Paese e di dettarne il

---

<sup>2</sup> L'Italia partecipa attivamente al miglioramento della condizione femminile in Afghanistan, per una sua piena partecipazione nella vita politica e sociale del paese, attraverso quattro principali azioni, ovvero: il finanziamento di 2,3 milioni di euro per il progetto denominato *Institutional Capacity Building for Gender*, atto a promuovere l'uguaglianza delle donne e le pari opportunità; un finanziamento di un milione di euro per lo sviluppo del Centro di Risorse per le Donne in Politica, per la formazione professionale delle donne parlamentari e di quelle elette nei Consiglio Provinciali; il finanziamento di un milione di euro per il programma di attuazione del Piano di Azione Nazionale Afgano per le Donne e l'infanzia di UNIFEM per la protezione delle donne in condizione di vulnerabilità; infine, il programma di formazione e sviluppo dell'imprenditoria femminile a Kabul e Baghlan per 2,7 milioni di euro.

<sup>3</sup> In questo senso il concetto di *comprehensive approach* alla situazione dell'Afghanistan si è affermato fin dall'inizio del 2008 ed è stato recepito al vertice di Bucarest della NATO del 2-4 aprile 2008. Alla base di esso vi è la 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.

futuro, bensì di **combattere un nemico comune - Al Qaeda e i suoi alleati** - che minaccia gli Stati Uniti, gli Alleati e gli amici, nonché le popolazioni afgane e pakistane che hanno sofferto più di ogni altro. Dunque ha chiarito che l'obiettivo principe è distruggere Al Qaeda in Afghanistan e in Pakistan e di impedirne il ritorno in tali Paesi. Per raggiungere siffatto obiettivo occorre **una strategia globale (*comprehensive strategy*) in grado di rafforzare le capacità militari, di governance ed economiche di Afghanistan e Pakistan**. A tal fine il Presidente chiede al Congresso americano di autorizzare uno stanziamento annuo di 1,5 miliardi di dollari per i prossimi 5 anni, allo scopo di costruire scuole, strade e ospedali e rafforzare la democrazia pakistana. Elemento di particolare novità risulta quindi l'avvio di una costante **cooperazione trilaterale tra gli Stati Uniti, il Pakistan e l'Afghanistan, attraverso un dialogo continuo** tra i rispettivi rappresentanti, al fine di rafforzare la cooperazione militare e di *intelligence* lungo i confini.

Per incrementare la lotta contro i talebani in Afghanistan, Obama ha **ordinato l'invio di altri 17.000 soldati**, a lungo richiesti dal generale McKiernan<sup>4</sup>, comandante di ISAF, in questi mesi, anche per assicurare lo svolgimento delle elezioni dell'agosto 2009. Allo stesso tempo ha enfatizzato la necessità di **addestrare ed aumentare il numero delle forze di sicurezza locali**, e a tale scopo ha assicurato che verranno inviati circa 4.000 soldati americani con questo preciso compito di addestramento, che ha auspicato supportato anche da contributi della NATO. L'obiettivo è di formare un esercito afgano di 134.000 soldati e una forza di polizia di 82.000 unità entro il 2011.

Allo sforzo militare deve accompagnarsi **un notevole sforzo civile**, innanzitutto un contributo di personale civile specializzato in agricoltura, istruzione, diritto, ingegneria, che Obama ha chiesto alla Conferenza dell'Aja anche agli Alleati, all'ONU e alle altre organizzazioni internazionali.

Altro punto fermo della *comprehensive strategy* statunitense è la ricerca di **un dialogo con quella parte non radicale degli Afgani** che si è avvicinata ai talebani sotto la minaccia delle armi o semplicemente attratta da ricompense economiche, e che può essere ricondotta sulla strada della riconciliazione nazionale, lavorando insieme ai *leader* locali, al governo afgano e alle organizzazioni internazionali.

Il problema della **corruzione dei dirigenti afgani** viene più volte ribadito e viene considerato una delle cause della perdita di consenso e di fiducia del Governo da parte della popolazione: ne deriva la necessità di ricercare un **nuovo accordo con un governo afgano che sappia porre fine a questo fenomeno** come condizione necessaria per provvedere alle esigenze del paese. Si afferma tra l'altro che i progressi dell'economia afgana, della lotta al narco-traffico,

---

<sup>4</sup> La nuova strategia formulata e promossa dal Presidente Obama per l'Afghanistan ha incluso il rinnovo della catena di comando delle Forze impiegate nel territorio. È quanto affermato dal Segretario alla Difesa Robert Gates l'11 maggio 2009, secondo cui l'avvicendamento al comando di ISAF e USFOR-A tra il generale McKiernan uscente e il generale entrante McChrystal, appare funzionale alla piena attuazione della nuova strategia per l'Afghanistan.

dell'addestramento delle Forze di Sicurezza locali, saranno costantemente monitorati.

Elemento altrettanto essenziale della strategia esposta dal Presidente Obama è la **stretta collaborazione con gli Alleati in tre direzioni: sostegno alle elezioni afgane; contributo civile (addestratori, insegnanti, ingegneri, etc.); formazione delle Forze di sicurezza afgane**. All'ONU viene riservato un rafforzamento del mandato a coordinare l'intervento e l'assistenza internazionale e rafforzare le istituzioni del Paese.

La consapevolezza di un impegno di lungo periodo deriva dalla necessità di ricercare una *partnership* duratura con Afghanistan e Pakistan.

Nei giorni del **3 e 4 aprile 2009** si è tenuto il **Vertice di Strasburgo-Kehl per il sessantennale dell'Alleanza Atlantica**, durante il quale si è adottata la *Summit declaration on Afghanistan*, contenente le linee strategiche che la NATO seguirà nel teatro afgano -priorità essenziale dell'Alleanza.

Proprio su tale tema il vertice alsaziano, partendo dalla constatazione che la sicurezza comune euro-atlantica è legata strettamente alla stabilità e alla sicurezza dell'Afghanistan e della regione, ha ribadito l'impegno alleato di lungo termine, nel quadro della missione ISAF e in stretta collaborazione con il governo afgano, a sostenere il processo di democratizzazione e ricostruzione dell'Afghanistan. Sono stati ribaditi 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, nonostante siano stati ottenuti notevoli progressi nella stabilizzazione del Paese, molto resta ancor oggi da compiere, soprattutto in tema di garanzia della sicurezza, governabilità, ricostruzione e sviluppo, lotta alla corruzione e al narcotraffico. La risposta della NATO consiste 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 l'impegno a garantire la sicurezza del prossimo 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.

Anche il **Ministro degli Esteri italiano Frattini**, intervenendo nell'Aula del Senato l'11 maggio 2009 in occasione delle celebrazioni per il 60° anniversario della NATO, ha evidenziato come la stabilizzazione del teatro afgano costituisca una priorità tanto per l'Alleanza così come per l'Italia stessa. Secondo quanto affermato dal Ministro Frattini, l'Afghanistan rappresenta innanzitutto il teatro nel quale la NATO deve fronteggiare e combattere il terrorismo internazionale, ed in particolare Al-Qaeda, sfida che si concretizza nella concreta difesa tanto dei nostri cittadini impiegati nel Paese, così come delle nostre stesse democrazie. Inoltre ISAF rappresenta il modello di missione che la NATO sarà chiamata ad affrontare nel prossimo futuro, presentando il teatro afgano quei caratteri di asimmetria, complessità e lontananza geografica, propri delle sfide che

l'Alleanza dovrà fronteggiare vieppiù nel medio e lungo periodo. Il buon esito della missione ISAF, quindi, è il banco di prova della credibilità della NATO. Infine il c.d. *comprehensive approach* non dovrà solo includere le due anime del *nation building*, ovvero quella civile e militare insieme, ma indicherà anche la necessità di coinvolgere i principali attori regionali, giacché la stabilizzazione dell'Afghanistan è legata a doppio filo con quella della regione medesima. Il Ministro, quindi, auspica il coinvolgimento di Pakistan ed Iran nella soluzione dell' "equazione afgana"<sup>5</sup>.

## 2.2. Verso una soluzione regionale. Le iniziative del Gruppo di Shangai e dell'ONU.

Per ciò che concerne ulteriori spinte alla ricerca di una soluzione a livello regionale, il **27 marzo 2009** si è tenuta la **Conferenza sull'Afghanistan della Shanghai Cooperation Organization**<sup>6</sup>, durante la quale i paesi membri dell'organizzazione hanno sottolineato il lavoro compiuto dai principali attori internazionali nel teatro afgano, ma anche la necessità di ulteriori sforzi da compiere nel cammino verso la stabilizzazione del paese. In particolare, la lotta al narcotraffico, al terrorismo e alle organizzazioni criminali transnazionali hanno costituito il *core* della dichiarazione finale, nella quale si è sottolineato l'importante sforzo compiuto in primo luogo dallo stesso governo afgano, e dal suo atteggiamento cooperativo verso gli altri attori esterni, *in primis* il Pakistan.

Inoltre, il **31 marzo 2009** si è tenuta all'Aja la **Conferenza internazionale ONU sull'Afghanistan**, alla quale hanno partecipato tutti i paesi contributori della forza di pace NATO (ISAF), i membri del G8, i paesi della regione, tra cui Iran, Pakistan, Cina e Turchia, ed infine organismi internazionali. Uno dei risultati di maggiore rilievo è stato l'impegno assunto dall'Iran per cooperare con la comunità internazionale per la stabilizzazione dell'Afghanistan, sebbene le critiche di Teheran alla presenza delle truppe multinazionali sul territorio afgano non siano del tutto tramontate.

---

<sup>5</sup> Come affermato dal Ministro, "L'Italia ha creduto per prima in questo tipo di approccio e darà il suo contributo come Presidenza del G8 organizzando il 27 e 28 giugno a Trieste una riunione ministeriale che coinvolgerà non solo Afghanistan e Pakistan, ma anche gli altri paesi della regione, le organizzazioni internazionali rilevanti e altri attori chiave".

<sup>6</sup> L'Organizzazione per la Cooperazione di Shangai (Shanghai Cooperation Organization – SCO) nasce nel 1996 e include, attualmente, sei membri - Cina, Russia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan – e quattro paesi osservatori: India, Pakistan, Mongolia e Iran. La SCO si propone di agevolare la cooperazione commerciale ed cooperazione energetica, di rafforzare la cooperazione nella lotta al terrorismo internazionale e di contenere la presenza dell'Occidente nella regione. Le esercitazioni militari congiunte condotte dai paesi membri della SCO nell'agosto 2007 sembrano prefigurare un'evoluzione in senso militare e di sicurezza della cooperazione tra i sei paesi membri.

Il Ministro Frattini, in tale occasione, ha dichiarato che la stabilizzazione dell'Afghanistan passa attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori regionali - apprezzando le dichiarazioni di intenti di cooperazione tra l'Iran e la comunità internazionale nel quadro della stabilizzazione afgana- in un'ottica di *comprehensive approach* in cui il ruolo della dimensione civile ed istituzionale è destinato a prevalere, sebbene la dimensione di sicurezza continui tuttoggi a rivestire un ruolo di primo piano.

### **2.3 Verso un nuovo gruppo di contatto per Afghanistan e Pakistan?**

La nomina da parte del Presidente degli Stati Uniti Barak Obama di **un inviato personale per l'Afghanistan e il Pakistan, nella persona di Richard Holbrooke**, è stata seguita dalla nomina da parte di altri Paesi europei di propri interlocutori per le specifiche questioni di Afghanistan e Pakistan, trattate congiuntamente nella consapevolezza che l'instabilità e i conflitti dell'Afghanistan aggravano i delicati equilibri interni del vicino Pakistan. Così la Gran Bretagna ha indicato come suo responsabile l'ambasciatore a Kabul Sherard Cowper-Cole, la Germania il suo ambasciatore in India Bernd Mutzelburh, il Presidente francese il deputato Pierre Lellouche (che ha condotto una recente missione parlamentare di indagine *bi-partisan* in Afghanistan) e, infine, **l'Italia l'ambasciatore Massimo Iannucci**, responsabile della Direzione generale Asia del MAE, nominato il 5 marzo 2009 dal ministro degli Esteri Franco Frattini.

Sembra delinearci la formazione di **un nuovo gruppo di contatto**, analogo a quello che si è formato per l'Iran e simile a quello creato a suo tempo per i Balcani, su impulso dello stesso Holbrooke.

Il Presidente Obama nella nuova strategia ha proposto di istituire un nuovo *Contact Group* per Afghanistan e Pakistan, dalla composizione allargata che comprenda alleati, *partner*, Paesi dell'Asia centrale, del Golfo, nonché Iran, Russia, India e Cina.

### **3. QUADRO MILITARE. PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE MISSIONI IN AFGHANISTAN**

La **legge n. 12 del 2009**, di conversione del decreto-legge n. 209 del 2008, reca la **proroga** al 30 giugno 2009 del termine per la partecipazione italiana alle **missioni internazionali** delle Forze armate e delle Forze di polizia, nonché le rispettive autorizzazioni di spesa.

Nello specifico è autorizzata, fino al 30 giugno 2009, la spesa di 242.368.418 euro, per la proroga della partecipazione di personale militare alle missioni ISAF (*International Security Assistance Force*) ed EUPOL Afghanistan. Le unità autorizzate a partecipare sono in totale 2.930.

La missione **ISAF (*International Security Assistance Force*)** è stata costituita a seguito della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU 1386/2001 che 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 13 ottobre 2003, oltre a prorogare il mandato per un periodo di dodici mesi, ha autorizzato l'espansione delle attività di ISAF anche al di fuori dell'area di Kabul.

Il 16 aprile 2003 il Consiglio Nord Atlantico ha deciso l'assunzione, da parte della NATO, del comando, del coordinamento e della pianificazione dell'operazione ISAF, senza modificarne nome, bandiera e missione. La decisione è stata resa operativa l'11 agosto 2003, con l'assunzione della guida della prima missione militare extraeuropea dell'Alleanza Atlantica.

La risoluzione ONU 1510 ha, come detto, autorizzato l'espansione delle attività della missione anche al di fuori dell'area di Kabul. La fase dell'espansione è stata realizzata attraverso la costituzione in ogni area di una FSB (*Forward Support Base*), ovvero una installazione militare aeroportuale avanzata necessaria innanzitutto per fornire supporto operativo e logistico ai PRT (*Provincial Reconstruction Team*) presenti nella stessa regione. In alcune regioni (tra le quali Herat) i PRT erano già stati istituiti nell'ambito dell'operazione *Enduring Freedom*.

Il PRT è una struttura mista composta da unità militari e civili con il compito di assicurare il supporto alle attività di ricostruzione condotte dalle organizzazioni nazionali ed internazionali operanti nella regione.

**L'Italia ha assunto, dal giugno 2005, il compito di coordinare la FSB di Herat ed i PRT della regione ovest del Paese** (che comprende le province di Farah, Badghis e Ghor, oltre a quella omonima di Herat). Attualmente la presenza italiana è articolata in:

- un contingente, la cui componente principale è costituita dalla Brigata alpina "Taurinense" di stanza a **Kabul**;
- un contingente di stanza nella regione di **Herat** che coordina le attività del FSB e dei PRT della regione;
- un contingente di stanza a **Mazar-El-Sharif**, dove operano i velivoli *Tornado*.

**Attualmente il contributo nazionale ad ISAF è di circa 2.700 uomini**, suddivisi tra area di Kabul (725 unità) e *Regional Command West* ad Herat (1800 unità) e di Mazar-El-Sharif (75 unità). Il numero è in crescita fino ad arrivare ai livelli previsti dal decreto missioni.

La delicata situazione operativa della Regione Ovest, che ha ora comportato un leggero rafforzamento del dispositivo nazionale (cui corrisponde la riduzione del contingente di stanza a Kabul), dovrebbe portare ad un maggiore incremento al termine della costituzione a Farah di un *Battle Group* supportato da un *Aviation Battallion*.

Inoltre, alla luce delle prossime elezioni previste per il mese di agosto, l'Italia ha annunciato il dispiegamento temporaneo nella regione Ovest di un contingente



aggiuntivo di circa 400 unità, che includa 3 elicotteri da trasporto/evacuazione medica e 2 aerei da trasporto dell'Aeronautica militare. Si nota come, attualmente, l'Italia abbia annunciato un contributo di 10 milioni di euro per le prossime elezioni.

Con il ricordato decreto di proroga delle missioni internazionali è stata autorizzata la spesa per l'invio di 4 velivoli A200 IDS "*Tornado*", al fine di contribuire all'incremento delle capacità operative della missione ISAF ed in linea con le richieste pervenute dal Comando SHAPE della NATO. I primi due *Tornado* sono stati rischierati su Mazar-El-Sharif (*Regional Command North*) in previsione di un successivo trasferimento sulla base di Herat. I restanti due *Tornado* saranno immessi presumibilmente entro giugno 2009.

A seguito degli impegni assunti in ambito NATO è previsto nel 2009 e per sei mesi, lo schieramento, quale nucleo (*core*) del Comando ISAF (151 unità, di cui circa 110 italiani) di parte del Comando di Reazione Rapida della NATO di Solbiate Olona, che comporterà un incremento nella consistenza numerica del contingente.

L'Italia rimane impegnata negli *Operational and Mentoring Liaison Teams* (OMLT) istituiti dalla NATO per contribuire allo sviluppo della *Afghan National Army* (ANA).

Per quanto riguarda l'**addestramento della *Afghan National Civil Order Police*** (ANCOP), è stata schierata la *Carabinieri Training Unit Afghanistan* (CTU-A), composta da 40 unità e operante in teatro nella Base statunitense di Adraskan.

La missione **EUPOL (*European Police*) Afghanistan** è stata istituita con l'azione comune 2007/369/PESC del 30 maggio 2007, nel quadro del processo di riforma della polizia afgana, con il compito di favorire lo sviluppo di una struttura di sicurezza afgana sostenibile ed efficace, in conformità agli standard internazionali. Tale iniziativa è finalizzata allo svolgimento delle attività di monitoraggio, addestramento, guida e consulenza a favore del personale afgano destinato alle unità dell'*Afghan National Police* (ANP), e dell'*Afghan Border Police* (ABP).

La missione ha sede a Kabul (organismo di direzione) ed opera a livello sia regionale (presso i 5 Comandi regionali della Polizia nazionale afgana) sia provinciale (presso i PRT).

Alla missione partecipano 11 unità di polizia italiane, di cui 7 dell'Arma dei Carabinieri e 4 della Guardia di Finanza, oltre che la *Task Force Grifo*, composta da 13 unità della Guardia di Finanza, che è dedicata ad Herat all'attività di addestramento della ABP, nonché di funzionari delle dogane afgane.

Appare rilevante l'aumento del numero di carabinieri destinati all'addestramento e al tutoraggio delle forze di polizia afgana che sarà incrementato dagli attuali 40 fino ad oltre 100, ad esclusione di EUPOL che

vedrà aumentare di circa 10 unità il contributo di Carabinieri e Guardia di Finanza.

Per ciò che concerne l'addestramento delle Forze di polizia, considerato uno degli obiettivi chiave per la stabilizzazione dell'Afghanistan, il Ministro degli Esteri francese, Bernard Kouchner, aveva sostenuto **l'ipotesi di un maggior impiego della Forza di Gendarmeria Europea (FGE)**, composta da forze di polizia militare di Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Olanda e Romania.

La proposta, però, non ha ricevuto il consenso da parte di tutti i Paesi europei; alcuni paesi contribuenti alla FGE, tra cui l'Italia, timorosi di una possibile duplicazione delle iniziative in tale settore preferirebbe restare sotto il *Combined Security Transitional Command-Afghanistan* (CSTC-A). Eventuali contributi europei, quindi, si potrebbero inserire nel già esistente quadro EUPOL e CTSR-A/NATO, in coordinamento con il più ampio *International Police Coordination Board*. In tale ottica, il ruolo che la FGE potrebbe svolgere, quindi, potrebbe inserirsi al termine della fase di pianificazione operativa a livello di *NATO Training Mission-Afghanistan*.

## **ALLEGATI**



4 aprile 2009

Comunicato stampa (2009) 045

## **Dichiarazione del Vertice sull'Afghanistan**

**Emessa dai Capi di Stato e di Governo che hanno preso parte alla riunione del Consiglio atlantico svoltasi a Strasburgo/Kehl il 4 aprile 2009**

In Afghanistan stiamo contribuendo a costruire sicurezza per il popolo afgano, proteggendo i nostri cittadini e difendendo i valori della libertà, della democrazia e dei diritti umani. La nostra sicurezza comune è strettamente legata alla stabilità e alla sicurezza dell'Afghanistan e della regione, una zona del mondo in cui vi sono estremisti che hanno preparato attacchi contro la popolazione civile e contro governi democratici e continuano a progettare attentati. Nel quadro della nostra missione sotto il mandato dell'ONU, sostenuta dai nostri partner della Forza internazionale di assistenza alla sicurezza (ISAF) e in stretta collaborazione con il governo afgano, manteniamo il nostro impegno a lungo termine a sostenere un Afghanistan democratico, che non torni ad essere una base per attentati terroristici o un rifugio per l'estremismo violento, fonte di destabilizzazione della regione e minaccia per l'intera comunità internazionale. Per questo motivo l'Afghanistan resta una priorità essenziale per l'Alleanza.

Al Vertice di Bucarest dello scorso aprile abbiamo definito la nostra visione strategica, basata su quattro principi guida: impegno a lungo termine, *leadership* afgana, approccio globale e impegno regionale. Questi principi continuano ad essere il fondamento del piano politico-militare che abbiamo aggiornato. L'assunzione della *leadership* da parte degli afgani resta cruciale. Per riuscire è necessario un approccio regionale più forte che coinvolga tutti i vicini dell'Afghanistan e possa contare, considerando che non si tratta di un'impresa puramente militare, su risorse civili più rilevanti.

Accogliamo positivamente l'esito della Conferenza internazionale sull'Afghanistan svoltasi nei Paesi Bassi il 31 marzo 2009, che attesta il rinnovato impegno ed interesse della comunità internazionale. Condividiamo l'attenzione attribuita al conseguimento dell'equilibrio tra sforzi civili e militari ai fini dell'ulteriore contributo alla sicurezza e alla stabilità in Afghanistan.

Continuiamo a registrare progressi. Il Governo dell'Afghanistan sta assumendo maggiore responsabilità e rafforzando le proprie capacità. Dopo Bucarest abbiamo trasferito la responsabilità della sicurezza a Kabul agli afgani. Il sempre più capace esercito nazionale afgano partecipa ormai ad oltre l'80% delle operazioni ISAF,

assumendo la guida della metà di esse. Riconosciamo il ruolo di coordinamento delle Nazioni Unite rispetto alle attività civili internazionali e l'esigenza di migliorare ulteriormente la coerenza degli sforzi civili e militari. La Missione di assistenza in Afghanistan delle Nazioni Unite (UNAMA), l'ISAF e il Governo afgano stanno attuando un approccio integrato volto a indirizzare al meglio i nostri sforzi collettivi. Stiamo dando impulso agli sforzi volti a coordinare il contributo delle squadre di ricostruzione provinciale (PRT) a favore della stabilità e ad assicurare un'ulteriore armonizzazione del loro lavoro con le priorità del Governo afgano. Abbiamo migliorato, di concerto con le autorità afgane, le misure atte ad evitare vittime tra la popolazione civile e a rispondere in maniera idonea nel caso in cui si verificano purtroppo tali perdite. Continueremo a intensificare le operazioni a sostegno delle attività condotte dagli afgani nel campo della lotta al narcotraffico.

Riconosciamo che la presenza di estremisti in Pakistan, specialmente nelle zone occidentali, e l'insurrezione in Afghanistan minano la sicurezza e la stabilità di entrambi i paesi e che tali problemi sono inestricabilmente legati. Da Bucarest in poi abbiamo sostenuto il rafforzamento del coordinamento tra militari e migliorato l'impegno ad alto livello con i governi dei due paesi. Abbiamo rilanciato il dialogo in materia di sicurezza transfrontaliera. Accogliamo favorevolmente la prosecuzione del Processo di Ankara, ivi incluso il recente vertice trilaterale, e l'iniziativa del G8, miranti a intensificare la cooperazione e il dialogo tra i due paesi.

Restano da affrontare sfide importanti. Nonostante i significativi miglioramenti, l'insicurezza, la corruzione persistente e l'applicazione diseguale della *good governance* sono problemi che devono essere affrontati congiuntamente. Ci troviamo di fronte a un avversario spietato che non ha alcun riguardo per la vita umana e che prende direttamente di mira obiettivi civili. L'ISAF farà la sua parte per contribuire a far fronte a tali minacce che gravano sulla stabilità a lungo termine dell'Afghanistan. Affronteremo con urgenza le restanti carenze dell'ISAF e forniremo ai nostri comandanti la massima flessibilità operativa possibile per l'utilizzazione delle nostre forze. Dobbiamo continuare, con il Governo afgano, a contrastare la propaganda estremista e a comunicare meglio i nostri obiettivi, le nostre difficoltà e i nostri successi. Come espressione del nostro impegno nei confronti dell'Afghanistan, abbiamo deciso:

- di istituire una missione di addestramento NATO in Afghanistan (NTM-A) in seno all'ISAF per vigilare sulla formazione dei quadri dell'esercito nazionale afgano e sulle attività di addestramento della polizia nazionale afgana, sfruttando le strutture e le sinergie esistenti, in stretta collaborazione con il Consiglio internazionale di coordinamento della polizia. Plaudiamo alle iniziative attuali a sostegno del comune obiettivo di addestrare e affiancare la polizia nazionale afgana. La Forza di gendarmeria europea (FGE) potrebbe svolgere un ruolo attivo in tale contesto;

- di fornire un maggior numero di istruttori per la polizia nazionale afgana. A tale riguardo, sottolineiamo l'importanza di altre iniziative perseguite in questo campo, come le attività di formazione condotte dalla Missione di polizia dell'Unione europea in Afghanistan (EUPOL);
- di assistere e sostenere le forze di sicurezza nazionali afgane (ANSF) nel garantire la sicurezza del prossimo processo elettorale, schierando temporaneamente le necessarie forze di sostegno alle elezioni;
- di fornire nuclei specialistici di supporto alle unità afgane (*operational mentoring and liaison teams*, OMLT) a sostegno del progressivo ampliamento dell'esercito nazionale afgano fino al raggiungimento dell'attuale obiettivo di 134.000 uomini;
- di ampliare il ruolo del fondo speciale a favore dell'esercito nazionale afgano in modo da includere i costi di sostentamento di quest'ultimo. Accogliamo positivamente i contributi iniziali offerti e incoraggiamo l'ulteriore apporto di contributi da parte della comunità internazionale;
- di sviluppare ulteriormente le relazioni a lungo termine e in evoluzione tra la NATO e l'Afghanistan;
- di incoraggiare e sostenere il rafforzamento della cooperazione tra i governi del Pakistan e dell'Afghanistan e stabilire relazioni politiche e pratiche più ampie tra la NATO e il Pakistan;
- di continuare a sostenere il Governo afgano e le Nazioni Unite nello sviluppo dell'approccio integrato mirante a rafforzare sforzi civili-militari sincronizzati in tutto l'Afghanistan;
- di incoraggiare tutte le nazioni a contribuire al fondo delle Nazioni Unite a sostegno delle elezioni, e
- di sviluppare ulteriormente il nostro impegno con tutti i vicini dell'Afghanistan a favore della sicurezza regionale e di buone relazioni a lungo termine.

L'insieme della comunità internazionale e il Governo afgano devono inoltre svolgere il proprio ruolo nel far fronte alle sfide attuali nel quadro di un vero approccio globale. A tale riguardo, accogliamo favorevolmente il rinnovo del mandato dell'UNAMA. Per il futuro, i processi elettorali a livello presidenziale e provinciale devono garantire che ciascun voto afgano conti e che le elezioni diano alla popolazione i *leader* da loro prescelti. Perché il Governo afgano possa rafforzare la sua autorità e la sua efficacia è necessaria un'assistenza civile più forte. Sono necessari sforzi maggiori e più coordinati, anche a livello di provincia e di distretto, per accelerare lo sviluppo della capacità afgana di assicurare il funzionamento della giustizia e garantire servizi di base e opportunità di lavoro, soprattutto nel settore agricolo, a tutti gli afgani. L'attuazione di misure anti-corrruzione deve essere intensificata. Sottolineiamo inoltre l'importanza della tutela dei diritti delle donne. L'insieme della comunità internazionale dovrebbe continuare ad operare al fianco del Governo afgano al fine di sostenere le priorità fissate per lo sviluppo nazionale e

sostenere gli sforzi dell'Afghanistan a favore di una riconciliazione con coloro che rinunciano alla violenza, accettano la Costituzione e non hanno legami con Al-Qaida.

Rendiamo omaggio a coloro che hanno perso la vita o sono rimasti feriti per l'Afghanistan e per la nostra stessa sicurezza. Plaudiamo al coraggio e all'impegno del popolo afgano e delle decine di migliaia di uomini e donne, militari e civili dei paesi NATO e dei paesi partner dell'ISAF, nonché della comunità internazionale, a sostegno di questa importante impresa. La nostra missione è rafforzata dall'importante contributo di tutti i paesi ISAF. Per raggiungere i nostri obiettivi lavoreremo con l'Afghanistan e con il suo popolo nell'ambito di un vero partenariato a lungo termine. Con la crescita delle capacità afgane, il nostro contributo ai fini della sicurezza evolverà e si concentrerà maggiormente su addestramento e orientamento. Restiamo fedeli al nostro impegno di aiutare gli afgani a costruire un futuro migliore.





## Ultimi dossier del Servizio Studi

118	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1534 “Conversione in legge del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”
119	Dossier	Atto del Governo n. 72 “Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 2007, n. 233, nonché al regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 luglio 2001, n. 307”
120	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 1082-B “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile” <i>Sintesi</i>
121	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1082-B “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”
122	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1541 “Disposizioni per la valorizzazione dell'Abbazia della Santissima Trinità di Cava de' Tirreni”
123	Testo a fronte	Atto del Governo n. 75 “Schema di decreto legislativo recante modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e al decreto legislativo 17 settembre 2007, n. 164, recante attuazione della direttiva 2004/39/CE relativa ai mercati degli strumenti finanziari”
124	Testo a fronte	Testi a fronte tra la normativa vigente e i disegni di legge AA.SS. nn. 1460, 1478, 1498, 1545 e 1546 in materia di Comitati degli italiani all'estero e Consiglio generale degli italiani all'estero
125	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 586-905-955-956-960-B Trattato di Prüm
126	Dossier	Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Legge 5 maggio 2009, n. 42
127	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 733-B “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”
128	Testo a fronte	Testi a fronte tra la normativa vigente e i disegni di legge AA.SS. nn. 1460, 1478, 1498, 1545, 1546 e 1557 in materia di Comitati degli italiani all'estero e Consiglio generale degli italiani all'estero
129	Testo a fronte	Il Testo unico sull'immigrazione - Le novelle dell'A.S. n. 733-B

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".