

AFGHANISTAN

L'URGENZA DI UNA DIVERSA STRATEGIA POLITICA E UN EFFICACE COORDINAMENTO DELL'AZIONE INTERNAZIONALE

Documento presentato dalle Ong di «Link 2007»
alle Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato
Febbraio 2008

A cura di Nino Sergi, INTERSOS

Nel novembre 2006 INTERSOS e le Ong del Forum Solint si sono espresse sulla presenza italiana e internazionale in Afghanistan con un articolato documento che è stato reso pubblico ed inviato alle Commissioni Esteri e Difesa del Senato e della Camera. A più di un anno di distanza, riprendiamo quel documento, arricchendolo del contributo di analisi e proposta del coordinamento di Ong "LINK 2007". I contenuti rimangono infatti validi nella loro interezza, data anche l'incapacità/impossibilità dell'Italia di definire una posizione condivisa e autorevole da far valere all'interno dell'Alleanza Atlantica e nelle altre sedi internazionali e la conseguente forzata staticità delle posizioni del nostro paese, al di là di alcuni coraggiosi pronunciamenti del governo. Il documento è stato aggiornato, approfondito e ampliato in non pochi punti, al fine di garantirgli la massima corrispondenza con la realtà odierna dell'Afghanistan, così come da noi percepita anche attraverso il lavoro quotidiano dei nostri operatori e operatrici in diverse province del paese. Lo proponiamo come contributo al dibattito in corso e come pressante invito, ragionato e motivato, al cambiamento di rotta in Afghanistan, ora, prima che sia troppo tardi.

(LINK 2007 È FORMATO DALLE ONG: AVSI, CESVI, CISP, COOPI, COSV, MEDICI CON L'AFRICA CUAMM, GVC, ICU, INTERSOS, LVIA, MOVIMONDO)

Gli interrogativi e le principali proposte del documento:

- 1 - l'esigenza di chiarezza sulla presenza internazionale in Afghanistan, che si è andata tacitamente modificando: perché?, con quale mandato e quali obiettivi?, quale strategia politica?, quali modalità?, quale uso della forza?, quale comando e quali strumenti operativi?;*
- 2 - l'urgenza di una nuova strategia condivisa e coordinata che, pur continuando a garantire la necessaria forza militare di stabilizzazione e sicurezza, affermi il primato dell'iniziativa politica e dell'azione di cooperazione civile, di risposta ai bisogni e di ricostruzione del paese;*
- 3 - la sicurezza, la difesa e la tutela degli individui, lo stato di diritto, la fine dell'impunità;*
- 4 - il rafforzamento della società civile nelle sue espressioni organizzate, che hanno dato prova di sapere incidere sulla società e nella soluzione dei problemi;*
- 5 - il recupero politico e il coinvolgimento di parte dei taliban;*
- 6 - l'indispensabile distinzione tra la dimensione umanitaria e quella militare;*
- 7 - l'adozione di strategie condivise per contenere gli effetti devastanti della produzione dell'oppio;*
- 8 - la fine dell'operazione di guerra Enduring Freedom e la piena unificazione dell'azione militare per ricondurla sotto l'egida dell'Onu e del governo afgano;*
- 9 - il consolidamento, la formazione e l'ampliamento di esercito e polizia nazionali, anche come unica alternativa alla permanenza prolungata delle forze straniere;*
- 10 - la necessità di una conferenza internazionale per adottare una "strategia di successo", con il coinvolgimento delle diverse identità afgane e dei paesi centro-asiatici.*

Sono alcuni dei punti che vengono articolati nel documento. Una strada, quella che indichiamo, che deriva dalla realtà dell'Afghanistan come la conosciamo e viviamo insieme ai nostri partners afgani, difficile ma non impossibile, che richiede impegno, coerenza e intelligenza politica. Pronti a discuterne con chiunque intenda affrontare questa temi con serietà e senza pregiudizi.

1. Le operazioni militari in Afghanistan

1.1 Siamo nuovamente alla vigilia del voto parlamentare sulle missioni militari.

In Afghanistan, la partecipazione italiana alle operazioni dell'Alleanza Atlantica continua senza che il Governo abbia ottenuto in sede Nato **le necessarie e chiare risposte alla domanda principale: che ci stiamo a fare?** E più in particolare: con quali obiettivi e quali criteri di valutazione, con quali strategie, quali regole operative (di ingaggio) comuni, quali strumenti e capacità di azione, per quanto tempo? E poi: l'azione delle forze armate della Nato, così come si è sviluppata, è la giusta risposta all'esigenza di stabilizzazione dell'Afghanistan? E inoltre: ha ancora senso, se mai lo abbia avuto, la guerra guerreggiata di Enduring Freedom, con propri comando e autonomia decisionale ma i cui errori e le cui scelte sbagliate e fallimentari ricadono poi su tutti?

1.2 **Anche se rifiutiamo decisamente che la guerra possa essere lo strumento per risolvere le controversie internazionali, riteniamo che in alcuni particolari contesti, a salvaguardia della vita e sicurezza di collettività in pericolo, la presenza militare sia necessaria.** Non di guerra si tratta, ma di imprescindibile impegno della comunità internazionale a tutela delle popolazioni o per la stabilizzazione e la pacificazione dopo un conflitto. Pensiamo alla scellerata decisione delle Nazioni Unite di ritirare il proprio contingente in Ruanda nel 1994, invece di potenziarlo. Pensiamo alla supplica delle organizzazioni umanitarie al Consiglio di Sicurezza nel 2003 perché fossero inviati adeguati contingenti militari in Congo a tutela dei gruppi etnici in pericolo. Pensiamo alla Bosnia abbandonata per anni alla violenza fratricida, dove ancora oggi il ritiro dei contingenti militari potrebbe significare, come in Kosovo, la ripresa delle ostilità. Pensiamo all'esigenza di una forza di tutela e interposizione in Darfur o in Ciad, come ora in Libano e come sarebbe auspicabile in Palestina. E altri casi ancora.

Tale presenza militare non deve mai rappresentare, in ogni caso, lo strumento principale o, peggio ancora, l'unico strumento di intervento in quei particolari contesti. **Senza l'azione politica**, basata sul dialogo, sull'ascolto, sulla comprensione dei problemi e su conseguenti azioni per affrontarli e per risolverli, su coerenti decisioni condivise, **qualsiasi presenza militare diventa alla lunga inefficace, inopportuna e dannosa.**

1.3 **L'operazione Isaf** (International Security Assistance Force) in Afghanistan non è nata come azione di guerra. A Bonn, alla fine del 2001, erano presenti tutti: i rappresentanti delle varie comunità tribali afgane, le Nazioni Unite e molti altri paesi ed organizzazioni internazionali. È stata un'iniziativa sotto l'egida dell'Onu, multilaterale, che ha prodotto decisioni concordate e legittime. Compresa quella dell'invio di una forza multinazionale in Afghanistan **per garantire la sicurezza alle nuove istituzioni transitorie che stavano assumendo il difficile compito di governare il paese.** Anche se funzionale alla strategia americana, l'operazione Isaf non aveva il compito di combattere qualcuno, ma di permettere l'avvio della nuova fase politica. Due le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza: la n. 1386 del 20 dicembre 2001 che autorizza la missione sotto il cap. VII della Carta Onu e la n. 1510 del 13 ottobre 2003 che ne ha esteso il mandato.

1.4 Se c'è stato un limite, esso può essere identificato nell'incapacità o la non volontà di assicurare una presenza militare più ampia, non limitata alla sola area di Kabul ma diffusa da subito su tutto il territorio per assicurarne la sicurezza e garantire pace e protezione alle popolazioni. Le province, schiacciate dalla prepotenza dei *warlords* o insidiate dall'influenza talebana, avevano infatti bisogno, in quella fase delicata, di una **significativa presenza esterna protettiva per garantire la sicurezza e permettere il cambiamento.** Non si è avuto il coraggio di farlo. È mancata soprattutto la volontà del governo americano che voleva riservarsi una piena libertà di azione sul territorio, senza vincoli e mediazioni degli alleati. Mancanza che non è stata senza conseguenze. Si è data priorità all'operazione di guerra *Enduring Freedom*, la guerra "ai terroristi", rispetto all'operazione di tutela e sicurezza Isaf, lasciando così sul territorio mano libera al dilagare di poteri mafiosi, del malaffare, della coltura dell'oppio, favorendo in alcune regioni il ritorno e la "tutela" dei taliban.

1.5 **I militari di *Enduring Freedom***, proiettati contro Bin Laden e i capi taliban, hanno agito duramente, con regole operative molto “robuste”. Bombardando di continuo e senza nemmeno chiedere autorizzazioni al Governo afgano, hanno **troppo spesso e senza scrupoli colpito civili innocenti**, in particolare nelle province centro e sud orientali. Le stesse perlustrazioni nei villaggi sono brutali. In questo modo *Enduring Freedom* ha gettato interi villaggi nelle mani dei taliban e destabilizzato l'autorità di Karzai e delle Amministrazioni provinciali. Non ha importanza che il piano sia in teoria diverso: i militari americani colpiscono i taliban (spesso solo presunti) nei villaggi, successivamente la polizia afgana interviene a bonificare la zona, infine l'amministrazione civile pianifica gli interventi che servono agli abitanti e alla comunità (scuole, pozzi, ecc). La realtà è stata ed è purtroppo tragicamente diversa. I poliziotti, mal equipaggiati ed addestrati, guadagnano meno di cento dollari al mese: il saccheggio dei villaggi diventa l'occasione per arrotondare il salario. E dopo di loro non arriva alcuna amministrazione civile a provvedere alle opere necessarie al villaggio. Tornano invece i taliban, forti come prima, che a loro volta incutono terrore uccidendo insegnanti, chiudendo scuole e imponendo le loro ossessioni.

1.6 Quando nel 2003 **Isaf passa sotto il comando Nato** e, sempre su mandato delle Nazioni Unite, inizia finalmente ad operare nelle province del nord per poi estendersi a quelle occidentali, la situazione è ormai compromessa. **La sovrapposizione tra *Enduring Freedom* e Isaf/Nato è stata inevitabile**. Come inevitabile è stata la confusione tra le due operazioni agli occhi degli afgani. Sovrapposizione e confusione che si è presentata in seguito ancora più accentuata nelle province meridionali e in quelle orientali.

1.7 Due anni fa, nel giugno 2006, le Ong sottolineavano che il problema su cui doveva essere posta l'attenzione dell'Italia non doveva prioritariamente essere il ritiro dall'operazione Isaf/Nato, nonostante la confusione evidenziata, ma la verifica della fedeltà al suo mandato e la messa in atto di modalità efficaci perché la presenza multinazionale di “stabilizzazione e sicurezza” rimanesse tale, sia nelle sue regole operative che nel vissuto degli afgani. Chiedevamo che **il Governo italiano provvedesse in sede Nato ad un'attenta valutazione della situazione, dei risultati e degli insuccessi rispetto agli obiettivi stabiliti, portando estrema chiarezza sulle reali finalità della presenza militare** “a supporto e rafforzamento delle istituzioni afgane centrali e periferiche”, sugli obiettivi generali e per provincia, sugli strumenti e mezzi da impiegare, sulle modalità operative, sui sistemi di comando e di guida politica della missione, sulle strategie da adottare. Verificasse quindi se continuavano a sussistere le condizioni per **rimanere nel solco del mandato ricevuto**: quello di sostenere le istituzioni afgane e la loro azione a livello centrale e provinciale garantendo, con presenze e mezzi adeguati, la sicurezza del territorio e delle popolazioni.

1.8 **La fine della presenza militare non sarebbe infatti senza conseguenze. Non significherebbe la fine della violenza, come tutti auspichiamo**. Non creerebbe una situazione migliore. Sarebbe l'avvio di scontri tra prepotenze tribali rappresentate da signori della guerra, sempre più forti e armati, pronti ad agire per conquistarsi maggiori spazi di potere e di malaffare. O sarebbe il ritorno, altrettanto feroce e oscuro, dei taliban con le loro ossessioni e pubbliche atrocità. Anche se la situazione in Afghanistan è carica di problemi, di errori gravi e ripetuti, di visione politica povera se non semplicemente assente, le popolazioni afgane, che sono la nostra priorità, non ne trarrebbero immediato giovamento. Di questo dobbiamo essere certi. E questo dovrebbe, a nostro avviso, guidare le valutazioni e le scelte politiche. Per sapere cosa potrebbe significare la partenza immediata delle truppe straniere basti ricordare che dopo la ritirata sovietica nell'89 più di sei milioni di afgani si sono rifugiati in Pakistan e in Iran e, tra il '92 e il '94, per la conquista di Kabul furono uccise circa 50 mila persone riducendo in macerie la città e provocando un altro milione di sfollati interni e il conseguente arrivo “salvifico” dei taliban.

1.9 Rimane comunque il fatto che, a sei anni dalla fine della guerra, **incominciano ad apparire le prime avvisaglie di una possibile sconfitta delle truppe Nato**, come quella subita dai Sovietici nell'89 o, prima ancora, dai Britannici nell'800 e agli inizi del '900.

Ancora una volta, è stato dimostrato che è più facile fare una guerra (sempre più con bombardamenti aerei per non subire danni e vittime) che non gestire il momento più delicato e difficile, quello del

dopo guerra. La Comunità internazionale dimostra, troppo spesso, di non avere alcuna strategia o idea precisa in merito, ma di procedere per tentativi per lo più carenti se non errati. **È la mancanza di capacità politica che, con regolarità, si manifesta nella gestione delle crisi e delle situazioni di post-conflitto.** Non si tratta di scaricare responsabilità sul solo Governo americano: anche i paesi alleati, l'Europa, l'Italia sono altrettanto responsabili per non avere osato avviare un confronto politico, anche duro, durissimo se necessario, di fronte ai palesi errori che si andavano commettendo con lampante evidenza e che venivano ammessi solo quando divenuti ormai irrimediabili. In Iraq, certo, ma anche in Afghanistan. Si è preferito il silenzio o il mugugno, accodandosi "per ragioni di alleanza" e accettando, quando non coprendo, le idiozie, le scelte sbagliate ma testardamente confermate, perfino gli orrori (meritoriamente evidenziati dai media). Sciagurata alleanza quella che rimane cieca e assecondante. In Afghanistan c'è ancora qualche possibilità di porvi rimedio, ma va cercata e attuata subito.

1.10 **Procedere ora in Afghanistan solo per dovere di alleanza**, magari aumentando gli effettivi come richiesto dall'Amministrazione americana, **in una escalation militare "di contrattacco"** che potrebbe non avere limiti prevedibili, **piuttosto che nella realizzazione di una nuova progettualità politica ampiamente multilaterale**, chiara negli obiettivi e partecipata, condivisa dagli afgani e realizzata coinvolgendoli e responsabilizzandoli, dotata dei mezzi necessari e adeguati alla difficilissima realtà, **potrebbe portare ad una dolorosa e catastrofica fine.** A pagarne le conseguenze sarebbe, ancora una volta e prima di tutti, la popolazione afgana.

2. Gli errori e l'attuale situazione

2.1 La lotta al terrorismo in Afghanistan ha avuto, in un primo momento, una visione e strategia politica parallela a quella militare ma, invece di essere perseguita con decisione, è stata purtroppo dimenticata o comunque gestita male od in modo gravemente insufficiente. Con la fine della guerra, era comune la convinzione che, per avere successo, **la lotta al terrorismo doveva al contempo fornire ingenti aiuti immediati, assicurare sicurezza e pace, garantire un minimo di benessere e l'avvio della ricostruzione.** Si doveva cioè dare un segnale di vero cambiamento, tangibile e positivo, assicurando così credibilità alle nuove istituzioni democratiche e impedendo ogni occasione di "richiamo" da parte dei taliban.

L'azione è stata concentrata invece sulla caccia a Bin Laden, al mullah Omar e ai loro complici (facendo l'errore di chiamare guerra, attuandola con decisione, un'operazione finalizzata a cercare, trovare e rendere inoffensivi terroristi in gran parte mescolati alla gente) e sulla tutela del governo centrale. Si è così ignorato quasi completamente il territorio afgano e le sue esigenze di sicurezza, di cambiamento e di ricostruzione. Con grande ritardo le forze Isaf/Nato si sono dispiegate al nord, all'ovest e – dopo ben cinque anni – al sud e ultimamente all'est, ma la scarsa presenza militare sul territorio **ha impedito che fosse assicurata in modo pieno e permanente la sicurezza di cui tutti sentivano la necessità e di cui la ricostruzione aveva bisogno.** Non vi è stato controllo del territorio, nelle campagne, sulle vie di comunicazione, nelle grandi città. Le prepotenze tribali, i loro piccoli ma feroci dittatori e i taliban sono stati lasciati liberi di riorganizzarsi. Questi ultimi, in particolare, hanno riempito negli anni il vuoto politico e militare, captando e assecondando il senso di frustrazione della gente nelle aree più difficili.

2.2 **Tutte le più importanti promesse sono rimaste deluse:** costruire la democrazia, dare segnali di cambiamento con migliori condizioni di vita e sicurezza, ricostruire il paese garantendo innanzitutto i servizi essenziali, avviare lo sviluppo. Le città sono sovrappopolate, il lavoro rimane scarso per milioni di profughi che vi hanno fatto ritorno, poche o nulle le opportunità per i giovani in un paese con il 45% della popolazione sotto i 18 anni, per nulla sostenuta l'azione positiva ed efficace della società civile. L'inutile e sbagliata guerra in Iraq (ma anche la crisi con l'Iran, il Medio Oriente) ha sottratto all'Afghanistan risorse, denaro, attenzione, impegno e militari. E la distratta attenzione americana ha comportato altrettanta distratta attenzione degli altri paesi. È mancata così una seria strategia, con conseguente iniziativa politica, sia da parte delle leadership occidentali che di quella afgana.

2.3 Eppure, già nel gennaio 2002, la Conferenza internazionale di Tokyo sulla “Ricostruzione e l’Assistenza all’Afghanistan” aveva evidenziato necessità per 5 miliardi di dollari per i primi trenta mesi e 15 miliardi per il decennio. L’allora presidente della Banca Mondiale, Wolfensohn, affermava: “E’ imperativo che le Autorità afgane e la comunità internazionale mostrino rapidi e tangibili benefici al popolo afgano. La lotta contro la povertà è centrale per il rafforzamento della pace e la stabilità. Il popolo afgano ha bisogno del nostro aiuto immediato”. **Non avere ricostruito con rapidità quanto distrutto dai taliban e dalla guerra è stato un gravissimo errore politico** della comunità internazionale. Ancora oggi, meno del 25% della popolazione accede all’acqua potabile e molte canalizzazioni continuano a rimanere distrutte o danneggiate; il 10% degli afgani beneficia dell’energia elettrica e a Kabul solo un terzo dei suoi tre milioni di abitanti e per poche ore al giorno. Rimangono da ricostruire scuole, centri professionali, case, ospedali, strade. Venti anni di conflitti avevano distrutto ogni istituzione governativa e sociale, ma le somme impiegate per gli aiuti e la ricostruzione corrispondono appena ad una ventesima parte di quelli allocati all’Iraq dopo la guerra. Alle promesse mancate, si deve aggiungere lo scoordinamento degli aiuti che hanno visto ogni paese andare per proprio conto, l’incapacità dell’Onu, dell’UE e dei paesi membri di individuare una strategia e un programma di interventi comune, l’esagerata presenza e parcellizzazione delle Agenzie e del personale internazionali a detrimento delle capacità afgane e dei finanziamenti effettivi per la ricostruzione.

2.4 **Anche le responsabilità afgane sono immense.** La corruzione è talmente diffusa, il governo così latente e il divario tra ricchi e poveri così ampio che Karzai ha perso il sostegno dell’opinione pubblica. Ben poche delle sue promesse si sono realizzate e i suoi compromessi sono male tollerati. Le inchieste sugli scandali del governo sono insabbiate; l’economia è nelle mani di mafia e narcotraffico; la corruzione dei giudici impedisce la giustizia; i vertici della polizia e i governatori corrotti restano al loro posto. E’ necessario quindi **distinguere con grande attenzione** ‘terrorismo’, probabilmente molto limitato, ‘banditismo’, diffuso in ogni situazione di instabilità, e ‘opposizione motivata’ a questo stato di cose. Fare di ogni erba un fascio, semplificando troppo, significa non volere leggere la realtà dell’Afghanistan, con l’inevitabile rischio di aggravarne i problemi piuttosto che risolverli.

2.5 Occorre comunque tenere presente che, partendo dal livello di grande sfacelo causato da decenni di guerra e dal regime dei taliban, **quanto realizzato in Afghanistan – anche se non corrisponde alle aspettative - non va assolutamente sottovalutato.** Scuole e le università sono state riaperte, le ragazze - pur nei limiti imposti dalla tradizione - possono frequentare i vari cicli scolastici fino a quello universitario, i libri circolano, le istituzioni sono state ricostituite attraverso il voto popolare che, anche se in modo incompiuto e lacunoso, ha cercato di circoscrivere i poteri e ha permesso una pluralità di voci, comprese quel 28% di donne elette al Parlamento, anche la giustizia sta riprendendo il suo corso... Tutto questo grazie all’aiuto internazionale e all’**impegno di afgane e afgani che credono nel proprio futuro e nella possibilità di realizzarlo, che sono pronti ad affrontare minacce e gravi rischi e che vanno quindi sostenuti, appoggiati e difesi.** È necessario tenere sempre presenti, riconoscendole entrambe, le due facce della medaglia della realtà afgana.

2.6 È mancata infine una **strategia politica** anche **nel rapporto americano e occidentale con il Pakistan.** Frequenti sono gli scontri tra Karzai e Musharraf, mentre ambigua e ambivalente continua a rimanere la posizione pakistana, in particolare in presenza delle attuali gravi difficoltà interne. Eppure è lì, tra Afghanistan e Pakistan che prospera il jihadismo globale e trova forza, continuando a crescere, il fondamentalismo islamico che minaccia Afghanistan, Pakistan, i paesi dell’Asia centrale e il Medio Oriente.

3. La questione dell’oppio

3.1 I taliban sono da tempo ritornati nelle province del sud e l’insicurezza e la paura si sono propagate. A Kandahar i lavori infrastrutturali sono stati interrotti dalle imprese che hanno preferito ritirarsi; gli stranieri occidentali delle organizzazioni umanitarie hanno dovuto lasciare l’area, divenuta pericolosa. I taliban sono in mezzo alla gente e con essa si confondono; affiggono proclami che invitano ad uccidere chi lavora per il governo o gli stranieri. Erano sì fuggiti, ma non erano stati

sconfitti. Lo si sapeva, ma è stata comunque ridotta progressivamente la presenza militare nell'area. **I taliban hanno saputo approfittare degli errori e delle incertezze e debolezze della presenza internazionale** per riorganizzarsi e rafforzarsi: hanno avuto sei anni per farlo.

Se la presenza militare americana nella provincia di Kandahar aveva da un lato ripristinato il potere locale, l'energia elettrica, le possibilità di lavoro nei progetti di ricostruzione, dall'altro aveva lasciato agire i trafficanti di droga e i potentati locali. È prosperata così la coltivazione del papavero che ha significato lavoro e reddito per migliaia di persone e traffici enormemente redditizi.

L'arrivo dell'Isaf/Nato nelle province del Sud ha dato avvio, anche se in modo incerto, alla lotta contro la droga e la coltivazione del papavero. Ciò ha significato, per migliaia di persone, la perdita di un reddito regolare, anche se spesso pagato "in natura" con parte della stessa produzione. L'effetto è stato anche il rafforzamento dei taliban, visti come alleati - anche quando non desiderati - per riuscire a riappropriarsi della coltura dell'oppio e, con essa, della propria fonte di sussistenza.

Se la gente di Kandahar avesse lavoro e possibilità di reddito, se la ricostruzione ripartisse e contribuisse a questo scopo, se fosse garantita l'erogazione dell'energia elettrica, se i contingenti della Nato riuscissero a premere per la rimozione delle amministrazioni corrotte, se riuscissero a controllare la frontiera con il Pakistan garantendo maggiore sicurezza ... allora la gente non cercherebbe la propria tutela nei taliban. Lo stesso discorso può essere fatto anche per le altre cinque province meridionali dove la Nato ha preso il posto di *Enduring Freedom* incontrando non poche difficoltà.

3.2 Kandahar e Helmand sono le due province con la maggiore produzione di oppio di tutto l'Afghanistan, dove **i contadini coltivano il papavero per sopravvivere**. Dal 2005 i taliban hanno stretto alleanza contro il governo, con ogni probabilità riuscendo a coinvolgere nel traffico della droga parte delle stesse autorità locali governative. Altre province, altri contadini, altri trafficanti e altre autorità locali sono ormai dominate da questa fonte di reddito e di profitto. L'Afghanistan produce il 90% dell'oppio mondiale, ma **non esiste una strategia chiara, comune e condivisa**, sia a livello afgano che internazionale, su come affrontare il problema. Sembra assurdo, dopo ormai sei anni, ma è così.

3.3 **Da un lato, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, Unodc, considera inevitabile l'abbandono delle coltivazioni**, pur riconoscendo che ben 2,9 milioni di afgani, il 12,6% della popolazione, vivono dell'economia dell'oppio. Riconosce inoltre che solo l'1,9% dei coltivatori non ha riscontrato problemi una volta abbandonata la coltura del papavero a seguito delle distruzioni delle coltivazioni, mentre il restante 98,1% non riesce più a mantenere la famiglia, ad avere prestiti e si trova costretto a trasferirsi in altre zone per riprendere la coltivazione della droga. L'Unodc afferma giustamente che il problema non è militare ma sociale e propone un significativo ed immediato rafforzamento degli aiuti per lo sviluppo, considerando che il rientro nella legalità possa avvenire solo con un processo di crescita alternativo alla ricchezza dell'oppio e di miglioramento delle condizioni di vita e di benessere.

3.4 **Dall'altro lato, esperti e politici** suggeriscono di non ripetere esperienze come quella colombiana e **propongono l'acquisto delle migliaia di tonnellate di oppio** per essere usate dalla medicina, data la carenza di morfina per la terapia antidolorifici, specie il dolore cronico, ancora non sufficientemente sviluppata. In questo modo si continuerebbe a garantire lavoro e reddito alla gente pur combattendo i trafficanti in modo efficace. Si tratta di una proposta che andrebbe presa in seria considerazione, studiata, valutata e adottata senza ulteriori indugi se risultasse minimamente percorribile. La produzione è giunta nel 2006 a 6100 tonnellate (4.600 t. nel 1999, calo a 200 t. nel 2001; ripresa a 4.100 t. nel 2005). Si tratta di 6.100.000 kg che, a 110 \$ al kg, prezzo garantito dai narcotrafficanti, rappresenterebbero un costo complessivo di 671 milioni di dollari. Un costo inferiore al finanziamento di 700 milioni di dollari approvati nello stesso anno dal Senato Usa per "combattere la massiccia produzione afgana d'oppio".

3.5 Sta di fatto che la **manca di una strategia comune e di coerenti e decise azioni contro il narcotraffico**, senza però negare alle popolazioni la possibilità di sussistenza, stanno favorendo i narcotrafficanti che, grazie agli inesauribili profitti, assumono sempre più potere, corrompendo le pubbliche amministrazioni e favorendo l'alleanza con le forze talebane, finanziandole e sostenendole

in funzione antigovernativa per garantirsi la continuità e il rafforzamento della loro condizione di potere.

4. Sicurezza e strategia militare

4.1 La situazione della sicurezza sta rapidamente peggiorando. Anche se Afghanistan e Iraq rappresentano due situazioni totalmente diverse, ci sono ormai evidenti segnali di **progressiva irachizzazione del contesto afgano**, con la crescente insicurezza e la tipologia degli atti terroristici vista in Iraq negli anni passati: esplosioni quotidiane, ricorso crescente agli attentati suicidi, ampio uso di armi artigianali e fortemente esplosive, impiego di sequestri, mediatizzazione di uccisioni di collaborazionisti. L'insicurezza è cresciuta in modo preoccupante anche a Kabul negli ultimi due anni. La strada Kabul-Jalalabd è colpita più volte al mese e a sud ed est è guerra aperta. **Le grandi speranze suscitate dalla sconfitta del regime talebano si stanno spegnendo rapidamente e cresce in parte della popolazione la percezione degli stranieri come invasori.**

4.2 Non si vede alcuna strategia e pianificazione politica capace di guidare un paese come l'Afghanistan che rischia nuovamente di disintegrarsi con la guerra, la corruzione, il narcotraffico. La Nato non riesce ad avere dagli alleati i rinforzi che sarebbero necessari. Ogni contingente Nato ha una sua strategia: gli inglesi sono per l'offensiva, ma aperta a forme di trattativa, gli olandesi per una strategia difensiva, gli italiani per isolarsi nella propria area nascondendo la propria azione dietro le apparenze della ricostruzione, i tedeschi rimangono nelle aree più sicure del nord ecc. Diverse per ogni contingente sono anche le regole operative, quelle comunemente chiamate "di ingaggio", rendendo arduo l'esercizio del comando. **La Nato appare essere così una coalizione di indecisi, mentre i taliban si rafforzano e diventano ogni giorno più aggressivi.** Gli americani hanno cercato di ridurre la loro presenza militare contando sull'ampliamento e sulla maggiore "robustezza" delle forze Nato. Finora però nessun paese ha mostrato disponibilità di ulteriori truppe, specie se da impegnare direttamente in azioni di guerra.

4.3 Le forze armate americane e quelle Nato sono ormai sempre più chiamate a confrontarsi con le conseguenze delle loro stesse azioni: **con i civili innocenti che continuano a subire gravi e ripetuti "effetti collaterali" che producono morte, e con i rivoltosi che reagiscono a ciò che viene percepito come ingiustizia.** La gran parte della gente si oppone ai taliban, ai trafficanti, ai signori della guerra e ha visto di buon occhio l'arrivo delle truppe straniere. Se questo vale ancora in alcune aree, certamente non vale più in quelle regioni dove **gli errori della presenza militare sono stati troppi e prolungati**, dove tale presenza **si è fatta detestare.**

La Nato ha assunto nelle province meridionali e orientali, anche se in modo subdolo, il compito di *Enduring Freedom*, la guerra contro il terrorismo. Proprio nel momento in cui **l'Afghanistan non è più il focolaio del terrorismo globale ma un paese dove qualcuno cerca di abbattere un regime ritenuto incapace e corrotto, sorretto dagli stranieri.** Qualcuno forse peggiore delle attuali massime autorità, ma che presumibilmente non ha nulla da spartire con il terrorismo.

4.4 I ministri della Difesa della Nato hanno approvato il 28 settembre 2006 a Portorose, Slovenia, la quarta fase della missione Isaf con la decisione dell'allargamento operativo alle province orientali al confine con il Pakistan e, di conseguenza, l'assunzione della piena responsabilità della sicurezza dell'intero territorio afgano. 11.250 mila militari americani di *Enduring freedom* sono passati così sotto comando Isaf/Nato che, nel febbraio 2007, è stato assunto dal generale americano Dan McNeil. **E' stato il compimento della fusione delle due operazioni e la conferma definitiva della loro confusione agli occhi degli afgani e dei paesi dell'area** (pur rimanendo ancora un nucleo di *Enduring Freedom* composto da circa 8.000 militari americani).

Sotto il comando della Nato vi sono attualmente 43.250 militari, compresi alcuni elementi nazionali di supporto, di 40 paesi diversi, che operano in 25 PRT. I paesi numericamente più presenti sono: USA, Gran Bretagna, Germania, Olanda, **Italia (circa 2.400)**, Canada, Francia, Romania, Spagna, Turchia. Si tratta della più grande presenza terrestre Nato al di fuori dell'Europa.

Il problema, sottolineato ormai da molti analisti, è la contraddizione in cui Isaf/Nato è venuta a trovarsi, dovendo essere al tempo stesso – almeno in alcune aree – missione di stabilizzazione e

appoggio alle amministrazioni locali e “missione di guerra”, dovendo anche farsi carico della guerra ai talebani senza averne un mandato. Continuare a negare o ignorare la sovrapposizione tra Isaf/Nato e Enduring Freedom, magari considerando azioni di “ricognizione” i voli dei bombardieri o le infiltrazioni degli incursori e dei sabotatori, non aiuta certo all’identificazione di scelte condivise e di azioni efficaci. Efficaci, vale la pena di ricordarlo, non tanto per la “vittoria” della Nato o degli USA, ma per la pacificazione dell’Afghanistan.

5. Alla ricerca di una “success strategy”, nella chiarezza

5.1 La riunione informale dei ministri della Difesa della Nato a Vilnius, in Lituania (7-8 febbraio 2008) ha evidenziato le due grandi linee: quella del segretario della Nato, Scheffer, e del segretario alla Difesa americano, Gates, che chiedono rispettivamente più truppe e più truppe combattenti; e quella della maggioranza dei paesi alleati, tra cui l’Italia, che preferiscono presenza e regole d’ingaggio senza ulteriori impegni e rischi. Il ministro della Difesa Parisi ha ribadito la posizione italiana: necessità di ricondurre all’unità l’intervento militare, ponendo fine allo sdoppiamento delle due operazioni Isaf/Nato e Enduring freedom e migliorando il coordinamento delle operazioni per superare le disfunzioni emerse in passato; il rispetto del mandato Onu e una visione politica chiara degli obiettivi di medio-lungo periodo, fermo restando l’obiettivo primario di assistere il Paese affinché vengano raggiunte la stabilità, la democrazia e lo stato di diritto. Più in generale, nella visione del ministro, l’Italia intende “continuare a sostenere l’Afghanistan nella convinzione che una crescente attenzione debba essere rivolta alla ricostruzione civile ed ad una riflessione politica di ampio respiro”. Riflessione prospettata già dal ministro degli Esteri D’Alema attraverso “la proposta di una conferenza internazionale che coinvolga tutti i paesi della regione e quelli a diverso titolo impegnati in Afghanistan, assieme alle organizzazioni internazionali, per promuoverne il consolidamento democratico e lo sviluppo sociale ed economico”.

5.2 **La visione militarista, che tende al rafforzamento della “guerra” ai taliban, a nostra avviso è non solo errata ma rischia di condurre in un vicolo cieco** da cui sarà impossibile uscire senza danni gravi. La sconfitta dell’Unione Sovietica dovrebbe pur insegnare qualcosa. Sarebbe sufficiente osservare quanto successo in Iraq e il progressivo recupero e rafforzamento dei taliban in Afghanistan. Se in Iraq ci sono stati progressi significativi non è certo dovuto alla rafforzata presenza militare, ma al **coinvolgimento e convincimento delle principali tribù e comunità**, che erano state poste ai margini, se non discriminate, in particolare sunnite. Sono stati quindi la correzione delle scelte e della strategia e il rafforzamento dell’azione politica a fare migliorare la situazione e a far sentire sempre più isolato l’estremismo e il terrorismo.

E’ indispensabile e urgente procedere in modo analogo anche in Afghanistan, subito, prima che sia troppo tardi, con uno sforzo intenso e coordinato, un rinnovato impegno e una nuova e convinta strategia multilaterale per ridare credibilità alle istituzioni afgane e alla presenza internazionale. **Più che pensare a un’exit strategy, come qualche forza politica continua a proporre, occorre definire e decidere, nel poco tempo che ancora rimane, una “success strategy”.**

Success strategy che, a nostro avviso, deve tradursi in una **strategia condivisa e seguita da immediate azioni coerenti ed efficaci, capace di unificare le due dimensioni, quella politica e quella militare, rendendo quest’ultima subalterna alla prima.** La visione militarista non può più, nell’Afghanistan di oggi, procedere da sola, ma deve seguire scrupolosamente una ripensata e diversa visione politica.

5.3 Si tratta innanzitutto di **mettere a punto un programma di aiuti efficaci ai civili, assicurando acqua, elettricità, cure mediche ed educazione, di tutela dei più deboli, di sicurezza e protezione dei civili, di rispetto dei diritti umani, di supporto severo alle istituzioni accompagnato da una visibile lotta alla corruzione e all’impunità, di ricostruzione del paese in tutti i settori sociali, produttivi e infrastrutturali, di valorizzazione delle capacità e risorse afgane, di ampliamento, formazione e responsabilizzazione delle forze di polizia e delle forze armate afgane** anche al fine di poter programmare la fine della presenza armata internazionale. La popolazione deve poter vedere un reale cambiamento e deve poterlo apprezzare per tornare a credere nella presenza internazionale come in una presenza di reale aiuto.

Occorrerebbe cioè un ribaltamento della strategia e dell'azione internazionale che dia **priorità ai bisogni delle popolazioni e alla ricostruzione rispetto all'ampliamento dell'azione di guerra come invece qualcuno propone**. L'attuale rapporto di 10 a 90 tra spese civili e spese militari non è né capito né quindi accettato dalla popolazione afgana. Già nel 2008 tale rapporto dovrebbe **raggiungere una proporzione di 50 a 50**. Stranamente, la politica rimane titubante di fronte a queste decisioni che paiono ovvie e ineludibili. Il **decreto legge n. 8 del 31 gennaio 2008, sul rifinanziamento delle missioni militari all'estero**, ne è una desolante prova. Oltre ad essere confuso e pasticciato – intenzionalmente, a nostro avviso - **inserisce nel capitolo «cooperazione allo sviluppo», diminuendone la consistenza, qualsiasi tipo di spesa che non sia strettamente militare, stanziando comunque risorse ben lontane dall'auspicabile rapporto di 50 a 50**.

5.4 Il cambiamento di strategia necessita una nuova volontà ed un nuovo impegno internazionale, che non può essere limitato ai paesi dell'Alleanza Atlantica ormai inquinata, in Afghanistan, dalla confusione/identificazione tra l'operazione di guerra *Enduring Freedom* e la missione Isaf/Nato. **Solo da una nuova Conferenza internazionale sull'Afghanistan sotto l'egida dell'Onu, che veda coinvolte le istituzioni e rappresentanze afgane e i paesi confinanti e centro-asiatici oltre a quelli occidentali**, potrà uscire la nuova e condivisa volontà politica, la nuova strategia e il nuovo impegno per la ricostruzione, la sicurezza e il rafforzamento delle istituzioni rappresentative. Delegare alla sola Nato, cioè all'Alleanza militare occidentale, il compito di accompagnare il cammino dell'Afghanistan garantendone la sicurezza, è per l'Onu un segno di debolezza e per i paesi centro-asiatici qualcosa di inaccettabile.

L'Italia, membro temporaneo del Consiglio di Sicurezza, può nuovamente prendere l'iniziativa, **sollecitando l'Unione Europea, insieme ad altri paesi europei, a assumere le proprie responsabilità in questa direzione** senza più fuggire di fronte a problemi che sono inesorabilmente anche suoi e dei paesi membri nel loro insieme. Lo auspichiamo vivamente. **La necessaria discontinuità non passa infatti dal disimpegno o dal ritiro dell'uno o dell'altro contingente militare dall'Afghanistan, ma da una piena assunzione di responsabilità della Comunità internazionale**, compresa l'Italia e l'intera Unione Europea, **con un visibile rafforzamento del ruolo delle Nazioni Unite**, basata sulla chiarezza e condivisione degli obiettivi, della strategia, degli impegni politici e delle modalità operative per poterli raggiungere con successo.

5.5 **La società civile afgana si è espressa in questo senso** in una recente conferenza a cui hanno partecipato anche rappresentanti di "Afgana", il coordinamento di varie e diversificate realtà della società civile italiana interessate all'Afghanistan (Ong, associazioni, organizzazioni sindacali, giornalisti e organi di informazione, docenti). Quella della società civile afgana è una realtà variegata, pluralista, molto presente sul territorio attraverso forme di associazione ed organizzazione impegnate per rispondere ai bisogni sociali, culturali, educativi, formativi, di tutela e protezione, ai bisogni di informazione, di partecipazione politica e di apertura e confronto con realtà analoghe dei paesi vicini e di quelli più lontani, come il nostro. Realtà il cui primo obiettivo è la pace e la riconciliazione; che sa e può incidere sulla società afgana. Realtà che è stata poco valorizzata in questi anni, pur avendo dimostrato di sapere essere presente, con efficacia, su tutto il territorio, cercando di far crescere negli afgani l'idea dello Stato e l'esigenza della legalità. La Comunità internazionale dovrà tenerne conto per il prossimo futuro: **la costruzione della pace in Afghanistan reggerà solo se basata su istituzioni autorevoli, rappresentative e su organizzazioni della società civile e del mondo produttivo credibili, forti, riconosciute e sostenute**.

5.6 **La nuova strategia dovrà comportare anche il recupero politico di parte dei taliban**. Sotto questo nome c'è una realtà plurale, diversificata e molto divisa. Non tutti sono terroristi, non tutti dimostrano la ferocia che in più occasioni abbiamo visto. Una buona parte potrebbe essere recuperata e inserita nel processo di pacificazione e ricostruzione dell'Afghanistan.

Trattare con i taliban è ormai un'esigenza imposta dalla realtà della situazione afgana. Lo si sta già facendo, segretamente, a livello di territorio (anche se in merito vi sono forti contrasti nei comandi militari), ottenendo alcuni risultati positivi. Ma non basta. Il coinvolgimento, l'ascolto, la trattativa e l'inclusione nel processo politico devono divenire, a nostro avviso, una parte rilevante della nuova strategia. E' la via obbligata per arrivare alla stabilizzazione di intere aree e per rendere reale il

cammino verso la pacificazione del paese. E' certo meglio trattare ora che non farlo dopo essere stati sconfitti. La sconfitta non è certa, si dirà; ma non è certo nemmeno il contrario.

La trattativa potrà avere forme diverse: direttamente, tramite autorità tradizionali o autorevoli rappresentanti tribali o paesi intermediari, con pazienza, con interlocutori credibili e con obiettivi gradualisti.

In fondo, è la rinnovata presa di coscienza del primato della politica, dell'azione di ascolto, di comprensione, di convincimento e di mediazione che è stata purtroppo sottovalutata, in Afghanistan come in altri contesti di crisi, per dare spazio spropositato all'azione "taumaturgica" delle armi che si è dimostrata non risolutiva.

5.7 Per il Governo italiano, la prossima occasione per esigere chiarezza sulla missione Isaf/Nato in Afghanistan e per proporre la nuova strategia politica entro cui inserire la presenza militare sarà il summit di Bucarest, dal 2 al 4 aprile prossimo. Esso riunirà i 26 membri dell'Alleanza, gli Stati non-membri che hanno contribuito alle missioni in Afghanistan, l'ONU, l'UE, i paesi donatori, le Agenzie internazionali e lo stesso presidente Kharzai. Pur essendo alla vigilia delle elezioni, il Governo italiano **dovrà riuscire a parlare in modo autorevole**: potrà farlo solo esprimendo la propria posizione con la forza della più ampia maggioranza possibile delle forze politiche.

La chiarezza servirà anche al rafforzamento della Nato. Esso passa infatti attraverso un confronto approfondito e franco e una rigorosa valutazione dell'operato dell'Alleanza atlantica. Altrimenti sarebbe per l'Italia opportunistica subalternità e rinuncia al proprio ruolo politico. Sull'Afghanistan, in particolare, dove abbiamo assunto responsabilità al più alto livello, non possiamo permettercelo.

6. Il problematico rapporto civile-militare

6.1 L'Italia partecipa all'operazione Isaf/Nato con circa 2300 militari (su Kabul e su Herat). E' affidato all'Italia il coordinamento dei Prt (*Provincial Reconstruction Team*, squadre provinciali di ricostruzione) delle quattro province della regione ovest: Herat, a comando italiano; Farah, americano; Badghis, spagnolo; Ghor, lituano.

I Prt, con l'ambigua definizione di "squadre di ricostruzione" hanno in realtà il compito di "concorrere al processo di espansione della Nato in Afghanistan" (ministro Parisi). Stando a quanto affermato nei documenti ufficiali, i Prt sono una struttura operativa sotto il Comando Isaf/Nato con alcuni scopi primari:

- estendere l'influenza del governo centrale a livello provinciale;
- fornire assistenza alle strutture di sicurezza dell'amministrazione;
- fornire supporto all'addestramento dell'esercito e delle forze di polizia locali;
- fornire un ambiente sicuro per le organizzazioni umanitarie e le loro attività;
- facilitare lo scambio di informazioni e sostenere le campagne mediatiche;
- sviluppare progetti di ricostruzione identificati con le autorità locali.

Si tratta della realizzazione della strategia Nato volta a "conquistare i cuori e le menti" delle popolazioni attraverso attività umanitarie e di ricostruzione (quali la costruzione di scuole e ambulatori, la fornitura di materiale scolastico, la distribuzione di medicinali, la riparazione di un ponte ecc.) **a fianco delle attività militari.**

6.2 Sempre secondo i documenti ufficiali, il Prt è una struttura mista composta da unità militari e civili. **La componente civile del Prt in verità non è necessariamente riferita alla sua composizione ma a quella parte di attività che va sotto il nome di cooperazione civile-militare.** Si tratta dello sviluppo di una nuova strategia, pensata per i mutati teatri operativi della Nato nei nuovi contesti internazionali di crisi ed attuata tramite una nuova struttura di comando, la Cimic (Civil-Military Cooperation).

L'interazione tra le forze alleate e il contesto civile, governativo e non governativo, nel quale operano è considerata infatti cruciale **per il successo delle operazioni militari.** Queste hanno quindi l'esigenza di coordinare le attività con i governi nazionali e locali, con le Ong e le organizzazioni internazionali presenti nella stessa area. La struttura Cimic è "il coordinamento e la cooperazione, **a sostegno della**

missione, tra il Comando Nato ai vari livelli e gli attori civili, inclusi la popolazione e le autorità locali, le organizzazioni nazionali e internazionali, le Ong”.

6.3 Non è quindi la “componente civile” del Prt che svolge le attività di ricostruzione di ambulatori, scuole, ospedali, pozzi, sistemi idrici... , cosa di per sé già problematica dal punto di vista della fedeltà ai principi umanitari (indipendenza, imparzialità, neutralità, non discriminazione), ma **sono gli stessi militari della struttura Cimic** a farlo in rapporto con le Autorità civili locali e utilizzando i propri mezzi logistici e di sicurezza, i propri mezzi armati. **Non è l’azione umanitaria che interessa, ma la strumentalizzazione di questa azione ai fini del successo della missione militare.** Anche se i militari impegnati in queste azioni dimostrano normalmente grande generosità e disponibilità, come abbiamo spesso potuto constatare, **la strategia che le guida è funzionale agli scopi militari**, come ottenere informazioni, collaborazione e ‘protezione’.

6.4 Si tratta comunque di quelle stesse attività da sempre e ovunque realizzate (a costi indubbiamente inferiori e con un rapporto con le popolazioni più trasparente) dalla cooperazione civile, sia governativa che non governativa: infrastrutture sociali, educative, sanitarie, forniture di beni e servizi di prima necessità ecc.. **Da qui nasce l’ambiguità e la confusione che le Ong umanitarie continuano a denunciare**, fino ad esprimere gesti estremi come decidere di rinunciare a svolgere attività nelle aree adiacenti ai Prt. Le Ong devono infatti salvaguardare la loro autonomia, indipendenza, neutralità umanitaria e laddove non c’è chiarezza, dove non c’è severa distinzione tra i compiti, gli spazi, le attività dei militari e quelle delle Ong, dove la sfera umanitaria, indipendentemente dalle intenzioni dei singoli militari, viene inquinata da strumentalizzazioni ed è subalterna ad altre finalità, allora **le organizzazioni non governative si sentono obbligate a prendere le distanze, fino ad allontanarsi da tali contesti.**

Anche per quanto riguarda l’azione di ricostruzione e di sviluppo, siamo convinti che spetti alle amministrazioni e alle organizzazioni civili provvedere alla valutazione, programmazione e realizzazione di tali interventi, coinvolgendo e responsabilizzando le popolazioni.

Una netta distinzione si impone in questo ambito, al fine di evitare ogni sorta di confusione tra l’azione militare e quella delle organizzazioni civili, in particolare quella delle organizzazioni umanitarie e di sviluppo. A Herat la netta separazione dal Prt delle strutture e delle iniziative umanitarie della cooperazione civile è avvenuta solo pochi mesi fa. E solo da allora le Ong umanitarie hanno potuto avviare le proprie iniziative in quella provincia.

6.5 **In realtà le popolazioni e le amministrazioni locali chiedono alle forze internazionali sicurezza** su tutto il territorio. Condizione fondamentale per poterlo amministrare, per consolidare le istituzioni decentrate, programmare interventi di ricostruzione e di sviluppo sociale e infrastrutturale, permettere alle popolazioni sfollate di fare ritorno a casa e a quelle presenti di progettare e programmare il proprio futuro. Senza garanzia di sicurezza, ogni sforzo per la ricostruzione sarebbe vano. Gli afgani non si aspettano dalle forze internazionali interventi umanitari o di ricostruzione (anche se vale anche per loro il proverbio “a caval donato non si guarda in bocca”), ma di essere tutelati e assicurati nei movimenti e nelle loro attività quotidiane. Attesa che rimane purtroppo ancora tale in molte aree.

6.6 **Le organizzazioni non governative hanno suggerito raccomandazioni per un ripensamento dei Prt** al fine di salvaguardare i principi umanitari e il rispetto della sfera umanitaria. Ne citiamo alcune.

- **Ogni soggetto svolga le proprie specifiche attività**, quelle per cui è preparato e formato, seguendo la propria *mission*, senza ambiguità e confusione di ruoli e evitando sprechi e danni irreparabili. I militari dei Prt devono focalizzare le proprie attività, con risorse e mezzi adeguati, sul loro mandato specifico: garantire la sicurezza alle popolazioni, allo sviluppo del processo istituzionale ed alle attività delle amministrazioni locali. Dato il grave deterioramento della sicurezza in Afghanistan, questa raccomandazione andrebbe presa in seria considerazione.

- Se i Prt fossero chiamati a sostenere attività di ricostruzione (cosa non auspicabile) devono indirizzarsi su progetti infrastrutturali di ampia portata a sostegno delle amministrazioni e non su iniziative che sono da sempre nell’ambito degli interventi umanitari quali la salute, l’educazione,

l'acqua, la nutrizione. Le Ong hanno sperimentato sulla propria pelle che le "attività umanitarie" condotte dai Prt hanno portato all'**erosione della sicurezza delle organizzazioni umanitarie, perché viste in una sovrapposizione con i militari e rapidamente confuse con loro.**

- È comunque auspicabile che, pur nella severa distinzione dei ruoli e delle posizioni, si sviluppi un **dialogo tra i Prt e le amministrazioni pubbliche e comunità locali, le organizzazioni internazionali e le Ong.** L'ascolto dei diversi attori sul territorio potrebbe giovare a svolgere meglio il proprio mandato evitando rischiose sbavature.

6.7 Le Organizzazioni umanitarie, multilaterali e non governative, hanno prodotto ormai una preziosa **serie di analisi e proposte sul rapporto civile-militare.** In Italia non c'è ancora stato un serio approfondimento, se non tra pochi addetti ai lavori. **È giunto il tempo che istituzioni governative, politici, Difesa, Esteri e Ong affrontino con serietà questo tema** che riguarda l'oggi ma riguarderà probabilmente, e forse maggiormente, il prossimo futuro.

7. Gli aiuti e la ricostruzione

7.1 Vale la pena di ritornare su quanto già esplicitato nei punti precedenti. Anche se nel contesto afgano la comunità internazionale non può limitarsi agli aiuti umanitari e alla ricostruzione, questa componente, insieme a quella politica e militare, è essenziale e prioritaria. Uno dei più gravi errori è stato proprio di avere sottovalutato, realizzandola in modo insufficiente, quella che può essere considerata la parte fondamentale della strategia politica della "lotta al terrorismo", quella dell'aiuto e della cooperazione per **assicurare efficaci risposte ai bisogni primari delle popolazioni, garantire la ricostruzione e promuovere lo sviluppo dell'Afghanistan.** Va riconosciuto che l'aiuto umanitario e la cooperazione hanno già dato positivi risultati, ma in modo limitato e non continuativo: vanno ora ampliati, in stretto legame con le istituzioni afgane, al fine di dare risposte efficaci ai bisogni primari. Se alcune infrastrutture importanti sono state realizzate, le condizioni di povertà della gente sono invece le stesse e le aspettative sono rimaste deluse, mentre si è lasciato spazio ad ogni forma di prepotenza, di illegalità e di corruzione. **Il senso di frustrazione è diffuso e favorisce lo sviluppo di forze antigovernative e in alcune aree il ritorno dei taliban. Occorre ribaltare la direzione di marcia,** dando priorità a queste tipologie di intervento, molto più efficaci e meno costose di quelle militari. **Aumentare e qualificare l'azione di cooperazione** da parte della Comunità internazionale, e quindi anche da parte dell'Italia e dell'Europa, **deve divenire la preoccupazione dominante e la prova della reale assunzione di responsabilità.** A tal fine, occorrerà anche fare un primo bilancio di quanto realizzato, valutandone gli effettivi risultati in termini di efficacia nella risposta ai bisogni e di reale coinvolgimento, partecipazione e responsabilizzazione degli afgani.

7.2 Lo sforzo italiano di aiuto e di cooperazione, come quello di qualsiasi altro paese, non avrebbe la necessaria efficacia se non collegato e coordinato con quello dell'insieme dei paesi e delle organizzazioni internazionali. L'esperienza, oltre che la ragione, dimostrano che gli aiuti scoordinati, fatti più per interesse di bandiera che per il bene delle popolazioni, non raggiungono i risultati che intendono produrre. **Anche per definire questo piano coordinato di aiuti visibili ed efficaci e di interventi di ricostruzione e di sviluppo, l'auspicata Conferenza internazionale sull'Afghanistan dovrà essere realizzata quanto prima.** Il coinvolgimento e l'assunzione di responsabilità del più ampio numero di paesi insieme alle Autorità afgane e le decisioni politiche che ne scaturiranno devono essere accompagnate, questa volta davvero, da un piano preciso e circostanziato per aiutare l'Afghanistan ad uscire dal baratro in cui si trova da ormai troppi anni.

7.3 Affermare che l'indispensabile assunzione di responsabilità deve comportare una forte, decisa e riconoscibile azione di cooperazione **significa anche assicurare i necessari finanziamenti** per poterla realizzare. **Le promesse costantemente disattese o solo parzialmente attuate creano sfiducia, frustrazioni e reazioni negative.** Specie se si mettono a confronto (e gli afgani lo fanno, come noi) i fondi spesi per le attività militari con quelli spesi per la ricostruzione. Il costo delle operazioni militari è stato dal 2002 al 2006 di circa 82 miliardi di \$, nove volte di più di quanto è stato speso per finanziare lo sviluppo, 7,3 miliardi.

Nel 2004, la seconda Conferenza internazionale per l'aiuto all'Afghanistan tenutasi a Berlino si è impegnata per 8,3 miliardi di \$, mentre quella del 2006 a Londra per 10,5 miliardi. Cifre sempre molto inferiori rispetto a quelle militari, con la differenza che queste vengono sempre erogate e spese, mentre quelle per gli aiuti e la cooperazione **rimangono in parte, ancora una volta, mere promesse.**

8. Le strategie regionali

8.1 **A livello regionale, il problema non è solo il Pakistan. Anche l'Iran ha un forte peso,** insieme agli altri vicini come India, repubbliche centro-asiatiche e Russia che non gradiscono la presenza americana e stanno finanziando propri movimenti di contrasto. La Nato, che ha assunto il compito della sicurezza e della stabilità in Afghanistan, avrebbe dovuto assumere anche il compito vitale di curare i rapporti con i paesi vicini, il Pakistan e l'Iran in particolare. Per farlo in modo efficace avrebbe dovuto prendere posizioni diverse da quelle del governo americano o comunque più attenuate e aperte al dialogo, specie rispetto all'Iran.

È necessario comunque che nella regione **cambi radicalmente la strategia politica occidentale, quella americana e quella europea, in particolare.** La prima dovrà aprirsi al dialogo regionale e alla partecipazione multilaterale preferendo la diplomazia, il negoziato e la politica alle armi, e potrà farlo solo se costretta dagli alleati con una ferma e decisa azione di convincimento; la seconda dovrà convincersi che non può più rifiutare di assumere il proprio ruolo e le proprie responsabilità politiche e dovrà presentarsi con un'unica voce e strategia politica. Gli interessi nazionali dei singoli paesi membri, in questo caso, assumono un'importanza ben limitata e comunque miope e impediscono l'indispensabile assunzione collettiva di responsabilità.

8.2 Occorrerà cioè **riuscire ad attenuare le contrapposte strategie politiche nella regione che suscitano e alimentano instabilità, dando spazio al jihadismo globale e al fondamentalismo:** gli scontri tra Afghanistan e Pakistan, gli interessi e l'ambigua posizione di quest'ultimo verso il paese vicino, dati anche i suoi problemi interni, le influenze del conflitto indo-pakistano, gli interessi dell'Iran, della Russia, dell'India, delle repubbliche centro-asiatiche, la mal sopportata presenza americana nella regione, le differenze geostrategiche tra Usa e Ue e tra gli stessi paesi Ue. **La Conferenza internazionale** non potrà trovare soluzioni a così profonde diversità ma, se gestita bene e **con la partecipazione attiva dei paesi confinanti e di quelli dell'area, potrà ottenere la loro collaborazione per porre severi argini alle infiltrazioni jihadiste,** anche nel loro stesso interesse, riducendo così parte del problema. Essa **potrà dare inoltre indirizzi utili per una visione rinnovata dell'Afghanistan e della regione,** come realtà che riguarda anche i nostri destini futuri e non solo i nostri interessi immediati.

8.3 **Rafforzare l'iniziativa e l'azione politica internazionale, con una nuova visione strategica, potenziando la dimensione politica, il multilateralismo, il peso europeo, il coinvolgimento dei paesi dell'area, il dialogo interno afgano, è la via obbligata** per riuscire a definire e realizzare una "success strategy". Il tempo non gioca a favore, corre anzi rapidamente in direzione opposta. Questa presa di coscienza deve spingere il mondo occidentale, e gli Usa e l'Europa in particolare, verso un reale cambiamento di strategia ed una accelerazione dei tempi.

La presenza militare internazionale si presenta così come uno degli elementi da valutare e su cui decidere, e non dovrà essere necessariamente il principale: dovrà essere definita sulla base delle reali necessità e delle scelte condivise che da esse dipendono. Considerarla una questione interna alla politica italiana, come talvolta si tende a fare, sarebbe semplicemente infantile, ma anche disastroso.

12 Febbraio 2008