



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

POLICY
PAPER

Italiano/Italian

AFGHANISTAN: LA GUERRA CHE L'EUROPA HA DIMENTICATO

SINTESI

Daniel Korski

Afghanistan: Europe's forgotten war

Daniel Korski
POLICY PAPER



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

La comunità internazionale ha una seconda opportunità in Afghanistan. La nomina di un nuovo inviato speciale delle Nazioni Unite ONU ed il vertice NATO a Bucarest in aprile offrono ai partners della coalizione la possibilità di adottare una nuova strategia e scongiurare il disastro.

I problemi sono ben noti. Il governo di Hamid Karzai ha scarsa influenza al di fuori dei confini della capitale Kabul e con la fine dell'inverno si prevede un'intensificarsi della guerriglia talebana. Nonostante i miliardi di euro investiti, la maggior parte degli afgani non ha ancora visto miglioramenti visibili in termini di sicurezza, accesso alla giustizia e servizi di base. Tutte queste difficoltà sono state esacerbate dai dissensi politici tra Europa e America.

Nel muoversi pesanti critiche a vicenda, europei ed americani hanno entrambi valide argomentazioni. Se da un lato gli americani tendono a trattare l'intero problema come se si trattasse di una sfida puramente militare, gli europei sono molto indietro rispetto agli USA quanto a impegno economico e militare e continuano a coordinare le proprie attività con difficoltà.

Nelle settimane che precedono il summit di Bucarest c'è una possibilità concreta di pervenire ad una nuova grande intesa dove gli europei accettino di aumentare i propri sforzi in cambio di una correzione della strategia americana. L'intesa raggiunta dovrebbe fondarsi su tre elementi: l'inclusione

di elementi talebani nell'arena politica; un aumento delle risorse investite nel paese ed una nuova leadership internazionale piu' salda e credibile. Tale strategia potrebbe essere inaugurata con una nuova conferenza internazionale, sullo stile di quella di Bonn nel 2001, alla quale dovrebbero partecipare i capi di stato di USA e UE, i massimi esponenti ONU e tutti i partners regionali dell'Afghanistan.

1. Strategia politica a lungo termine

La coalizione internazionale dovrebbe trovare un accordo su una strategia mossa da obiettivi politici piuttosto che militari. Tale strategia dovrebbe prevedere:

- *Trattative con i talebani.* A seguito degli accordi di Bonn del dicembre 2001, molti pashtun si sentono politicamente discriminati e vanno così a creare un serbatoio di sostegno ai talebani. La comunità internazionale deve sollecitare il presidente Hamid Karzai a coinvolgere i combattenti "moderati", di medio rango, offrendo loro un pacchetto di incentivi finanziari e non solo, che potrebbero favorire il loro appoggio al governo piuttosto che ai talebani. Tali stimoli finanziari dovrebbero essere erogati gradualmente al fine di assicurare un costante impegno nei confronti del governo. Per ridurre al minimo la corruzione ed elargire gli incentivi alla popolazione locale, si potrebbe anche introdurre un pacchetto di aiuti alla ricostruzione che preveda, ad esempio, ospedali e scuole per i feudi dei leader locali. Per un progetto pilota di questo tipo, finanziato dall'UE, sarebbe necessario stanziare almeno 50 milioni di euro. Al contempo bisognerebbe caldamente suggerire al governo di affidare agli organi legislativi un ruolo più operativo e di introdurre la rappresentanza proporzionale per le prossime elezioni parlamentari, in modo da condurre a raggruppamenti politici più stabili e rappresentativi.

- *Un nuovo approccio di contrasto agli stupefacenti.* La correzione della politica sulla lotta alla droga e' uno dei problemi piu' urgenti. Gli USA dovrebbero abbandonare le proposte di distruggere le coltivazioni di papavero da oppio spruzzando erbicidi ed accettare il fatto che prendere di mira i coltivatori servirà solo ad esacerbare il crescente risentimento locale nei confronti della coalizione internazionale. Come già in Bosnia e Cambogia, sarebbe opportuno esaminare la situazione nominando alcuni giuristi internazionali presso un Tribunale Speciale. Questi potrebbero collaborare con i funzionari afgani nel perseguire i trasgressori secondo le procedure del Codice Penale afgano, assumendo a tutti gli effetti le medesime facoltà degli stessi funzionari afgani.

- *Aiuti locali.* È necessario ripensare gli interventi di aiuto e concentrarli sulla produzione di netti vantaggi sul territorio potenziando le amministrazioni provinciali ed assicurando che la polizia contribuisca alla sicurezza

dei normali cittadini afgani, piuttosto che metterla in pericolo. Con il sostegno di USA e UE, il governo afgano dovrebbe armonizzare e snellire le istituzioni locali e i servizi pubblici, e lavorare per maggiori incentivi a favore di un miglior governo locale. L'UE dovrebbe inoltre incrementare notevolmente il personale civile operativo all'interno dei Team di Ricostruzione Provinciale (PRT) ed i fondi -da 10 a 50 milioni di euro - da stanziare a favore dei governi provinciali a sostegno dei piani di sviluppo locale. Si dovrebbe valutare la possibilità di istituire un modello di "contratto di buon governo" per tutte le istituzioni locali.

- *Cooperazione regionale.* Dopo il crollo dell'impero britannico, l'Afghanistan è stato al centro di tentativi di ricostituzione dell'ordine politico del sud-ovest asiatico. Qualsiasi tipo di stabilità raggiunta all'interno dei confini rimarrà inevitabilmente fragile fintanto che i paesi vicini quali Pakistan, India, Russia e Iran continueranno a considerare il territorio afgano come una pedina dei propri giochi di potere e si rifiuteranno di capire che un governo stabile in Afghanistan è nel loro interesse sul lungo periodo. Non è pensabile che le regioni pachistane di confine smettano di fungere da serbatoio per l'insurrezione talebana da un giorno all'altro, o senza che siano affrontate i motivi di fondo alla base delle richieste pachistane di "profondità strategica", ovvero la paura dell'India. Ne' sarà possibile risolvere la questione del traffico degli stupefacenti senza la cooperazione dell'Iran. Si rende quindi indispensabile una nuova strategia transatlantica di lungo termine rivolta all'intera regione dell'Asia sud-occidentale.

2. Maggiore impegno da parte occidentale

L'azione politica deve essere accompagnata dalla capacità e dalla volontà di applicare la forza, quando necessario, in mancanza della quale diventerebbe impossibile condurre sofisticate operazioni segrete di attacco ai capi dell'insurrezione allo scopo di ridurre al minimo il numero di vittime civili. L'UE in particolare deve lavorare per rafforzare il proprio ascendente sulla strategia di stabilizzazione americana. Gli europei dovrebbero concentrare i loro sforzi sulle seguenti priorità:

- *Più soldati e addestratori* soprattutto nel sud del paese, e un maggiore sostegno alle forze dell'ordine afgane. Attualmente, sono operativi solo 93 addestratori per militari e polizia, sul totale inizialmente previsto di 434. Nel breve periodo si calcola che serviranno altri 2.000/2.500 forze NATO, da aggiungere al contingente di 3.500 marines americani già previsto.

- *Nuove regole di combattimento* che includa la rimozione delle restrizioni operative imposte alle attuali truppe e il riorientamento delle forze verso est del paese, permettendo

agli USA di trasferire parte dei loro contingenti verso sud, in aiuto di britannici, canadesi e olandesi.

- *Aumentare gli aiuti allo sviluppo* e alla ricostruzione del paese e trovare dei modi di impiegare più fondi a livello locale.

3. Rafforzare la leadership internazionale

Per attuare quanto detto sopra, è necessaria una leadership con poteri e responsabilità trasversali che realisticamente solo l'ONU è in grado di fornire.

- *Nominare un "Super Inviato"*. L'attuale Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'ONU (SRSG) dovrebbe essere elevato al grado di "Super Inviato", cui UE e NATO diano pieno riconoscimento e appoggio, tramite un mandato congiunto o nominando ognuno un Vice. Tutte le azioni internazionali, incluse quelle militari, dovrebbero far capo alla guida politica del Super Inviato. Al tempo stesso, l'addestramento militare condotto secondo il programma statunitense Combined Security Transition Command-Afghanistan (CSTC-A) dovrebbe essere inserito all'interno dell'operazione ISAF.

- *Copertura delle province* dove al momento sono in corso scontri istituzionali simili a quelli di Kabul. Con il tempo, i PRT devono cedere il passo ad una più regolare presenza internazionale gestita dall'ONU. Questo processo sarebbe facilitato se la missione delle Nazioni Unite in Afghanistan (UNAMA) assumesse da ora un ruolo guida.

- *Coordinamento locale dei donatori di fondi*. I principali organi di coordinamento sia internazionale sia locale esistenti - il Consiglio Comune di Sorveglianza e Coordinamento, il "War Council" del presidente, il "Tea Club" - ristretto gruppo non ufficiale di paesi - e il Policy Action Group - si sono dimostrati poco efficaci nell'assegnare priorità all'azione di governo e, nel caso del Tea Club, nel coordinare l'assistenza internazionale. Potrebbe rivelarsi utile a tal fine la creazione di un comitato locale con i principali paesi donatori e dei contribuenti militari, sul modello del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

- *Consolidare la presenza internazionale*. L'UE dovrà inoltre apportare dei cambiamenti alla propria struttura nel tentativo di armonizzare i compiti di Commissione Europea, Super Inviato ed missione di polizia EUPOL.

Per assicurare il successo di questa nuova strategia, è indispensabile che il popolo afgano comprenda cosa la comunità internazionale sta facendo e perché. Ciò richiede un lavoro coordinato di divulgazione attraverso ogni mezzo di comunicazione disponibile. La comunità internazionale, in generale, ha una scarsa conoscenza della realtà locale e molte decisioni chiave in Afghanistan sono state prese

sulla base di informazioni incomplete ed insufficienti. Si conoscono poco le dinamiche politiche e tribali o i rapporti tra trafficanti di droga e insorti. La mancanza di conoscenza delle lingue del paese all'interno delle forze ISAF ha spesso impedito di capire a fondo i bisogni della popolazione locale. Bisogna investire molte più risorse nell'insegnamento delle lingue e nell'identificare esperti regionali che possano servire presso i ministeri dei paesi coinvolti le organizzazioni internazionali.

Per Stati Uniti ed Unione Europea, un cambio di rotta non sarà cosa facile. I governi e i parlamenti europei dovranno superare l'opposizione dell'opinione pubblica di fronte alla necessità di ulteriori sacrifici e risorse devolute alla causa. Ciò potrà rivelarsi difficile, ma le conseguenze dell'inazione internazionale si profilano ancora più pesanti. Esiste il pericolo che la missione in Afghanistan si trasformi in un'enorme fallimento strategico per i governi europei al potere. È quindi nell'interesse stesso degli stati membri affrontare questa realtà senza ulteriori indugi. Per l'Afghanistan il tempo sta scadendo, e anche per l'Europa.

The full report 'Afghanistan: Europe's forgotten war' by Daniel Korski may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR January 2008.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: london@ecfr.eu