

SEMINARIO

AFGHANISTAN

Quale strategia per la stabilizzazione e lo sviluppo

Riflessioni sul ruolo dell'Italia

Interesse nazionale e approcci multilaterali. Un problema di prospettiva?

Ministro Sergio Mercuri

Inviato Speciale del Ministro degli Affari Esteri per l'Afghanistan

Vi sono più prospettive attraverso le quali guardare al problema Afghanistan e agli sforzi che molti conducono, anche a repentaglio della propria vita, per ridare a Kabul e al resto del paese un futuro. Una prima prospettiva è quella - poi largamente prevalente e sperimentata - che ricorre all'impostazione che prende come dato di partenza la condizione di un Afghanistan come Paese marginale o arretrato o comunque distante; un Paese, che proprio in quanto tale può divenire cavia e oggetto di disegni espansionistici e mire egemoniche. Questo accade innanzitutto da parte delle potenze regionali e delle potenze globali. Tale visione è ampiamente consensuale fra gli storici ma anche fra gli esperti di geopolitica, che guardano innanzitutto al vantaggio atteso da tali attori in termini di grandezze misurabili per l'interesse nazionale: il controllo del territorio, il controllo dello spazio aereo, delle risorse naturali, delle vie di comunicazione, etc.

L'obiettivo, quando per nessuna di queste grandezze appena menzionate si registra un guadagno, è, in ultima analisi, la proiezione di potenza, che anche sul territorio afgano ha un valore non solo simbolico. Quando questi interessi di diversi attori si contrappongono essi conducono a una situazione di conflitto protratto nel tempo e ciò mette in discussione la stessa sostenibilità dell'interesse nazionale. Il conflitto, frutto anche di tale pluralità di interventi, comporta una frammentazione delle controparti afgane. Questa frammentazione si propaga all'interno della stessa popolazione. E quindi cosa accade? Accade che alcuni degli attori che mirano agli obiettivi di potenza, potrebbero giudicare la situazione che si è determinata non più compatibile con il proprio interesse nazionale, e quindi decidere di ritirarsi. Lo schema che ho cercato di riassumere, trova una serie di conferme dalla storia dell'Afghanistan. Basta pensare alle tre tornate di campagne militari britanniche, ben distinte e tra di loro abbastanza distanti nel tempo; all'influenza e poi all'invasione sovietica; al disinteresse di larga parte dell'Occidente a partire dall'89 in avanti; e da ultimo a quello che è accaduto con gli eventi del 2001.

Ovviamente, uno dei presupposti di questa visione è che esista la possibilità per l'attore esterno intervenuto di recuperare, in caso di necessità, la giusta distanza dal Paese, anche in virtù della sua

presunta arretratezza e separatezza dal suo contesto regionale e internazionale. Questi ultimi sono concetti che - talvolta abbinati nella presentazione - anche gli stessi Afgani tendono a utilizzare accreditando l'immagine di un Paese, "landlocked", privo di accesso al mare, etc. Inoltre, così come la decisione iniziale di intervenire si basava sul presupposto che esistesse un numero potenzialmente ridotto di rivali, anche la scelta di abbandonare la partita, quando l'interesse nazionale non è più perseguibile, richiede che vi sia una schiera di avversari, di rivali, di concorrenti potenziali comunque contenuta onde evitare che da tale defezione altri traggano vantaggio.

Entrambe queste condizioni, quella riferita all'Afghanistan come Paese sostanzialmente delimitato se non isolato, o addirittura di vero e proprio stato cuscinetto, e quella concernente la limitatezza del numero dei paesi interessati all'Afghanistan, sono gradualmente venute meno nel corso degli anni.

A mio avviso la chiave interpretativa ancorata al solo interesse nazionale, in termini di espansione o comunque egemonici, è ormai priva di reale significato. Cercherò di dare qualche altro argomento a riguardo. Partiamo dalla prima condizione. Un paese isolato o è un paese insulare, o solitamente è scarsamente popolato. Oggi l'Afghanistan, nonostante una diaspora senza eguali negli ultimi decenni, ha una popolazione di quasi 30 milioni di abitanti. Ma, soprattutto, essi sono destinati a diventare nel 2050 ben 98 milioni, facendo dell'Afghanistan il 20° paese al mondo per popolazione. Peraltro limitrofo a quello che è il primo, l'India, al secondo, la Cina e al quarto, il Pakistan. Cioè nell'arco di 40 anni noi avremo in quella parte del mondo una percentuale della popolazione mondiale enorme.

Inoltre la distribuzione della popolazione privilegia non il centro geografico del paese, ma le regioni prossime o comunque aperte verso i sei paesi confinanti. Ben 20 su 34 province confinano con uno dei paesi vicini e, se non erro, fino a un quarto dei distretti è confinante con uno Stato straniero. Questa caratteristica, che è insita se vogliamo anche nell'orografia del paese, è stata per giunta acuita da decenni di immigrazione, per cause belliche, politiche, economiche, che hanno contribuito a creare intere generazioni di espatriati, formati all'estero, per i quali è naturale condurre la propria esistenza in patria, ma anche all'estero. Questo ovviamente non riguarda solo i paesi limitrofi, in senso proprio, l'India e aree di emigrazione (USA; Canada, Australia) ma anche paesi un po' più distanti come gli Emirati, come la Malaysia, l'Indonesia, etc.

Passiamo all'altro assunto, quello dell'avvenuta crescita del numero degli attori interessati a vario titolo ad interagire con l'Afghanistan. Il fenomeno risale già alla fine degli anni Trenta e, nonostante alcuni anni di interruzione, ha subito un'accelerazione nell'ultimo decennio. Un concetto che, fra l'altro, ho ritrovato nell'articolo che ha pubblicato recentemente su *Foreign affairs* il massimo esperto di Afghanistan, Barnett R. Rubin, nelle premesse del suo ragionamento.

In sostanza oggi più che mai l'Afghanistan è integrato e 'condannato' a convivere assieme ad altri paesi e viceversa. Ad esempio nessuno potrebbe oggi sollevare dubbi sull'influenza non solo dell'Iran ma anche di Turchia o Arabia Saudita. Sono anch'essi importanti paesi partner dell'Afghanistan. E pertanto alla lettura fondata sull'interesse nazionale e il suo 'solitario' e 'facoltativo' perseguimento da parte di attori esterni è venuta a mancare la serie di presupposti che l'avevano almeno apparentemente legittimata in passato.

Resta da spiegare il perché di sette anni di intervento in cui l'approccio multilaterale, meno riconducibile all'interesse nazionale, ha tanto faticato ad affermarsi. Qui l'analisi deve essere, se mi consentite, un po' più specifica e circostanziata, con riferimento al particolare momento in cui la presenza internazionale ha avuto inizio. Un anno prima dell'11 Settembre appariva il rapporto del 'panel' sulle operazioni di pace delle Nazioni Unite, comunemente indicato come Rapporto Brahimi, dal nome del suo Presidente. Il documento era un'analisi dettagliata delle esigenze di strutturazione e conduzione delle operazioni di pace; poneva l'accento sul metodo, cercando di astrarre elementi di carattere generale onnivale per le aree di intervento e le componenti prevalenti.

L'operatività del Rapporto Brahimi non era ovviamente ancora maturata. La strutturazione societaria a livello Nazioni Unite doveva metabolizzare questo contributo di pensiero, che innovava considerevolmente l'attività delle missioni di pace delle stesse Nazioni Unite. Operazioni che si erano svolte a partire dagli anni successivi la Seconda Guerra Mondiale, ma che, dopo la fine della Guerra Fredda - dopo l'Ottantanove - avevano visto alcuni insuccessi; quindi sembrava fosse opportuno ristrutturare e rivedere la materia. Ma una ristrutturazione del genere richiedeva anche la volontà dei membri del Consiglio di Sicurezza; tradurre ciò in strutture e metodi di lavoro delle Nazioni Unite richiedeva tempo. Questo tempo non è stato dato all'intervento in Afghanistan. Nel frattempo un analogo sforzo di riflessione veniva compiuto dall'Unione Europea, che guardava a quanto appariva nel Rapporto Brahimi e cercava di estrarre le conclusioni per la nascente Politica Estera di Sicurezza e di Difesa che, proprio nel 2000 al Consiglio di Helsinki, prendeva le mosse. Era in corso una fase innovativa che purtroppo è stata stroncata sul nascere dall'imporsi degli avvenimenti.

L'efficacia e l'efficienza delle missioni di pace sono state messe alla prova e hanno mostrato i limiti di un modello che, nato dopo la Seconda Guerra Mondiale, non è stato rivisto. Ora, non starò qui a ripercorrere gli elementi che hanno condotto all'intervento internazionale in Afghanistan. Di fatto le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite furono rispettate per l'intervento in Afghanistan, anche se non furono adoperati che parzialmente gli strumenti (obsoleti) delle Nazioni Unite. Tra l'altro ricordiamo che le Nazioni Unite erano già state presenti in Afghanistan con una missione che aveva visto, fra l'altro, la prima perdita italiana in Afghanistan. Essa risale, se non vado errato, al 1998 (un ufficiale italiano che faceva parte di quella missione).

Nonostante questo vizio d'origine, della presenza internazionale in Afghanistan, di cui ho cercato di dire quali sono stati i motivi contingenti, non si può negare che lo sforzo condotto, ancorché lentamente, per cercare poi di multilateralizzare la presenza sia intervenuto. Sono state prese delle decisioni innovative, ma talvolta con dei ritardi e dei limiti.

Quali sono le tappe significative? *Il conferimento alla NATO di un mandato da parte delle Nazioni Unite.* Questo è stato un passaggio importante. *La graduale estensione del controllo del territorio alle forze della NATO.* La velocità con cui questo sia stato attuato potrà essere probabilmente, col beneficio degli anni trascorsi, rivista, però sicuramente è stato uno sviluppo positivo. *L'accesso dell'Unione Europea non più solo alla dimensione politica ma anche al settore della polizia,* componente essenziale delle Forze di Sicurezza, ma distinta dalle Forze Armate. *L'accresciuto ruolo di coordinamento riconosciuto al Rappresentante Speciale del Segretariato Generale,* che, purtroppo, data solo dallo scorso anno.

Tutto ciò costituisce una sequenza di decisioni assunte correttamente, ma spesso con un ritardo sensibile. E non solo rispetto all'urgenza con cui dovevano essere prese, ma anche al rispetto dei tempi che invece il processo politico si era autoimposto, perché nel frattempo la Roadmap adottata con gli Accordi di Bonn veniva di fatto rispettata. Se quest'anno le elezioni verranno tenute - come abbiamo appena appreso - nel prossimo mese di settembre, vorrà dire che tutto sommato il ritardo di circa quattro mesi con cui si tennero quelle del 2004 è rimasto, sul fronte del processo politico, immutato. Tutto ciò, però, sembrava presupporre che la governance afgana fosse una sorta di 'by-product' del processo politico e costituzionale. Come ha appena detto il Generale Camporini, questo non è assolutamente scontato.

Su tale esigenza, le categorie che erano state dettagliate nel Rapporto Brahimi (categorie di settori di intervento e quindi: la polizia, l'amministrazione civile, il governo della *rule of law*) erano state sostanzialmente assunte a parametro anche dell'intervento successivo in Afghanistan. Esso però ha adoperato una sorta di simulacro del multilateralismo, conferendo a dei lead nazionali il compito di promuovere l'attuazione di questi singoli settori per far fronte al *post crisis*, per lo sviluppo della società afgana. Mi riferisco ovviamente alla creazione di una forza di polizia credibile, affidata alla Germania; alla costituzione di un esercito nazionale moderno e conformato alle esigenze di un paese che ha ovviamente dei problemi di sicurezza, assunto dagli Stati Uniti; alla realizzazione di un sistema di giustizia affidabile e accessibile, richiesto proprio all'Italia; alla smobilitazione di ogni milizia, con reintegrazione degli effettivi nella società, curata dal Giappone; e al contrasto del risorgente fenomeno dei narcotici, per il quale si fece avanti la Gran Bretagna.

Il metodo delle *lead nations*, proposto quasi come alternativa più efficace al multilateralismo, si è rivelato probabilmente la scelta metodologicamente più inefficace (e inefficiente) e, passo dopo passo, prima il governo afgano e dopo le Organizzazioni internazionali hanno dovuto recuperare terreno sul fronte della governance in tutti questi settori.

Ora, quanto detto prima circa l'obsolescenza dell'interpretazione fondata sull'interesse nazionale, la sua inadeguatezza a spiegare i nostri comportamenti nei confronti dell'Afghanistan, non equivale affatto a una deresponsabilizzazione degli stati fin qui coinvolti nel processo di stabilizzazione afgana, a cominciare dall'Italia. Il nostro Parlamento si è appena cimentato con un importante atto legislativo, che è quello della conversione in legge del Decreto di finanziamento delle missioni internazionali italiane all'estero per il primo semestre del 2009. Le indicazioni che ci hanno dato prima l'On. Zacchera e poi l'On. Evangelisti sul modo in cui questo atto è stato affrontato sono indicative della sua complessità, e del fatto che su quel passaggio parlamentare si fonda gran parte del profilarsi della politica estera del paese in una determinata fase temporale.

Sono anni che questo strumento viene adoperato per la nostra politica estera. Il sostegno finanziario alla presenza italiana è indispensabile, e serve ovviamente per varare e condurre missioni a cappello nazionale o sotto l'egida di un'organizzazione internazionale. E ciò per attività che sono tanto civili quanto militari. Purtroppo questo termine è soggetto oggi a grandi equivoci, ed è di per sé ambiguo. Cosa si intende per "civile" e cosa si intende per "militare"? C'è da far chiarezza su tutto ciò, anche perché è una realtà che è in continuo cambiamento sul terreno e nelle istituzioni.

Ora, la natura composita degli impegni - quindi civili e militari, bilaterali e multilaterali - vale per molti degli scenari di crisi. E lo strumento della decretazione, che inizialmente venne impiegato per far fronte a situazioni inattese, oggi viene adoperato anche in molti teatri in cui è prevedibile vi sia un

impegno internazionale di più lungo periodo. Anzi, diciamo che questo costituisce oggi la parte preponderante dell'atto legislativo.

L'articolato decreto di finanziamento, insieme agli strumenti ordinari della cooperazione, sostiene la presenza italiana in Afghanistan. In nessun paese straniero il nostro coinvolgimento è cresciuto tanto e in un tempo così breve. Questo è un dato di fatto sul quale dovremmo tutti riflettere, perché vuol dire che l'Italia ha rivolto sicuramente molto interesse all'Afghanistan. L'Italia non vanta una consuetudine secolare con l'Afghanistan, pur essendo stata fra i primi paesi a riconoscerne l'esistenza e ad avere avuto fin dagli anni '20-'30 i rapporti militari e diplomatici che, ricordava il generale Camporini. L'investimento attuale è quindi ancor più rilevante ed esprime una pluralità di obiettivi. *Un Afghanistan pacificato e stabilizzato nella sua collocazione geografica a cavallo di aree regionali distinte*, e questa è la prima finalità. *L'affermazione di un metodo di intervento*, in cui la nostra appartenenza ai maggiori organismi internazionali si traduce in efficacia ma anche in efficienza del metodo multilaterale. *L'accrescimento*, anche questo è un obiettivo, *della professionalità degli operatori italiani*, sia civili che militari, che, ormai da almeno un quarto di secolo, operano in diversi scenari nel mondo. Ciò si sta traducendo in un modello di intervento che forse meriterebbe maggiore attenzione da parte dell'opinione pubblica italiana, attirata unicamente da alcuni contenuti dell'operazione e non dagli aspetti di metodo caratteristici dell'Italia.

Giungo alle conclusioni. Oggi interesse nazionale e approccio multilaterale non sono né alternativi né concorrenti. Questo è un equivoco da cui sarebbe bene sgombrare il campo. Affidare i processi di ricostruzione a un quadro multilaterale non assolve l'impegno del singolo paese che a tale intervento contribuisce ma lo corresponsabilizza nel modo più efficace. L'azione di stimolo, proposta, verifica nei confronti dell'attività dell'agenzia ONU, della missione dell'Unione Europea, del programma OSCE deve essere un corollario alla contribuzione che l'Italia assicura agli interventi di natura intergovernativa o anche di carattere societario. In sostanza, l'apporto dell'Italia bilaterale e quello multilaterale, sono pienamente e naturalmente complementari. Il corretto bilanciamento richiede flessibilità e richiede tempestività d'azione. Analogo esercizio riguarda il cosiddetto mix fra civile e militare. Non è un discorso per il quale esista una risposta onnicomprensiva e valida nel tempo. Bisogna essere in grado di adattare questo tipo di mix al modificarsi delle situazioni. Molto opportunamente l'On. Zacchera ha sottolineato la dimensione economica del sostegno dell'Italia. C'è obiettivamente anche un discorso costi/opportunità: i soldi che abbiamo destinato a questo obiettivo possono essere destinati ad altri scopi.

Faccio un piccolo riferimento alla dimensione multilaterale. Il capitale di esperienze e credibilità che organismi come l'Unione Europea, l'ONU, l'OSCE, l'UNDP hanno maturato su tanti teatri rimane una risorsa importantissima, alla quale l'impegno nazionale si deve agganciare in tante circostanze. Il caso classico, l'esempio più indicativo, è sicuramente quello del contrasto ai narcotici. Non possiamo sperare di far fronte a un problema del genere guardando unicamente al ristretto territorio di un singolo paese. Il problema è più ampio e altri lo hanno già sperimentato.

Allo stesso tempo la valutazione che ci sollecitava l'On. Zacchera nel paragonare il nostro impegno con un investimento ad opera dell'Italia, induce un raffronto con quello che ciascuno di noi può fare con un investimento privato in una determinata società.

Immaginiamo di aver messo dei soldi nel capitale di un'impresa e che, allo stesso tempo, ne avessimo acquisito delle obbligazioni. I primi rappresentano l'approccio bilaterale e le seconde l'approccio multilaterale rispettivamente. Se noi a un certo punto decidessimo di tenere le obbligazioni ma di vendere le azioni, faremmo un'operazione finanziariamente ardita, che però specula su un probabile fallimento, almeno a più lungo periodo, della società nella quale abbiamo investito. Io non penso che questo sia il modo col quale dobbiamo guardare all'Afghanistan. Noi dobbiamo conservare entrambi gli approcci, e dobbiamo cercare, come dicevo prima, di tenere le varie componenti - civile e militare, multilaterale e bilaterale - contemporaneamente attive.

