



‘Lessons Learned’ from Afghanistan

edited by Istituto Affari Internazionali

Abstract

NATO members such as Italy and the UK have been heavily engaged in Afghanistan for almost a decade. Useful lessons could be drawn from this experience regarding the political, military, diplomatic and economic aspects of stabilization missions in complex and volatile theatres in Europe’s neighbourhood. To understand spoiling factors, to engage the “home front”, to prepare for worst-case scenarios and asymmetric warfare, to coordinate civilians and militaries at home and on the ground, to connect the defence industry with the front line, to build a long-term partnership with the target country, to make the peace process as inclusive as possible, to balance economic competition with political cooperation, are only some of the lessons to be learned and kept in mind after a decade of engagement in Afghanistan.

Keywords: *Afghanistan / Lessons learned / Italy / United Kingdom / International Security Assistance Force (ISAF) / NATO Training Mission Afghanistan (NTM-A) / Civil-military cooperation*

'Lessons Learned' from Afghanistan

edited by Istituto Affari Internazionali

Index

1. Introduction by *Gen. Vincenzo Camporini, Advisor to the Ministry of Foreign Affairs on Military Issues and Scientific Advisor at the Istituto Affari Internazionali (IAI)*
2. Executive summary by *Alessandro Marrone and Nicole Koenig, Istituto Affari Internazionali (IAI)*
3. Transcript of the keynote speech by *Prof. Paul Cornish, Head of International Security Programme, Chatham House*
4. Transcript of the speech delivered by *Gen. Biagio Abrate, Italian Chief of Defence Staff (in Italian)*
5. Transcript of the speech delivered by *Min. Gabriele Checchia, Special Envoy of the Minister of Foreign Affairs for Afghanistan and Pakistan (in Italian)*
6. Transcript of the speech delivered by *Dr. Alberto De Benedictis, Chief Executive Officer, Finmeccanica UK (in Italian)*
7. Transcript of the final remarks by *Min. Paolo Romani, Italian Minister of Economic Development (in Italian)*

The paper includes the transcripts of the roundtable *Le 'lessons learned' dall'Afghanistan*, held in Rome on 16 June 2011 and organised by Istituto Affari Internazionali (IAI) in cooperation with Chatham House and Finmeccanica in the framework of the European Security and Defence Forum (ESDF).

1. Introduction

*Vincenzo Camporini**

Chairing the conference “The ‘lessons learned from Afghanistan” is for me one the one hand a challenge, and on the other a topical moment of cultural growth.

My first observation is that we are in an academic environment with substantial inputs by the operators, at the political, industrial and operational levels, an academic environment usually labelled as ‘think tank’. And indeed a ‘tank’ is and must be a source of knowledge and wisdom accumulated during decades of analysis for the benefit of the decision makers, in order to avoid repeating mistakes and to enhance the quality of international politics. It is therefore somehow frustrating to see that the lessons are there, but are very seldom learned by those who lead our communities.

Yes, the Afghan picture is complex: was the picture in Lebanon in 1982-84 any simpler? Yes, we have a problem with the ‘home front’: didn’t we abandon Somalia in 1993 due to reactions at the ‘home front’? Yes, we have to consider the regional dimension: what about the Balkans in the ‘90’s and beyond? Weren’t we aware that it was impossible to solve the problems province by province? The point is that in those times our leaders learned the lessons, but they were soon replaced by newcomers who had no time (or will) to study and who fatally repeated similar mistakes.

In this case, I have good reasons to hope that the lessons that were so carefully and precisely analysed in this conference will not remain a brilliant pamphlet on a shelf in a library, since the participants cover a comprehensive spectrum of those who are leaders in the strategic business, ranging from highly renowned scholars as Paul Cornish, to a pillar of the Italian government as Minister Paolo Romani, who is already fully engaged in the reconstruction of the Afghan economic tissue, to the top of the Italian military hierarchy as General Biagio Abrate, to one of the cleverest Italian diplomats as Ambassador Gabriele Checchia, who has represented Italy in Beirut throughout the past turbulent years, to a senior industrialist as Dr. De Benedictis from Finmeccanica. And these personalities may well shape the future of the stabilization interventions NATO and the EU shall make in the near future.

We already have a case in point: the reconstruction of Libya, which has a physical dimension as well as, more importantly, an institutional one. This will be an extremely important test, due to the proximity of this unique country and its vital importance for the energy security of European countries. We are not allowed to fail.

* Gen. Vincenzo Camporini is Advisor to the Ministry of Foreign Affairs on Military Issues and Scientific Advisor at the Istituto Affari Internazionali (IAI).

2. Executive summary

*Alessandro Marrone and Nicole Koenig**

The conference “Lessons learned from Afghanistan”, rather than focusing on current and future perspectives of the situation on the ground, discussed what the Afghan experience has meant for countries such as Italy and UK. Those and other NATO countries have been committed in Afghanistan for almost a decade through the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF).

The conference organized in Rome on June, 16th 2011 by the International Affairs Institute (IAI) in the framework of the European Security and Defence Forum (ESDF), included high-level speakers from Italian political, diplomatic, military and industrial side, in order to offer a wide range of reflections on lessons learned by different relevant actors involved in the Afghan and international arena. It also featured the keynote speech of a prominent expert from Chatham House, thanks to the long-term partnership between the British think tank, IAI and Finmeccanica through the ESDF.

2.1. Lessons learned or lesson learning?

The first *caveat* expressed by speakers about the idea of lessons learned is that it is better to use the expression “lesson learning”, since international actors continue to learn from the complex and ongoing Afghan developments. As a result, it is still too early to draw final conclusions on what worked and what did not work in the theatre. A kind of “strategic humility” and “strategic patience” should indeed be the first lesson to learn from Afghanistan. In addition, it has to be considered that there are many legitimate, and eventually conflicting, perspectives on this subject, as “where you stand in on Afghanistan depends on where you sit”. Hence, there can hardly be consensus on the lessons to be learned. Having said that, a number of considerations can be cautiously drawn from ten years of Afghan experience, for Italy as well as for other ISAF countries and NATO itself, in order to stimulate the debate and the “learning process”.

2.2. Understand spoiling factors

One of these lessons learned (or lessons to be learned) regards the complexity of the Afghan picture. The complex ethnic, religious and regional context in which the stabilization efforts take place has been widely discussed. Beyond that, it can be argued that five kinds of spoiling factors act against the consolidation of the Afghan state: different insurgent groups, who wish to take power; power-brokers, who wish to retain the power they have; criminals, who would rather avoid governance altogether; corrupt officials, who distort governance; and finally the incompetence of “positive” actors, including within the International Community. The lesson to be learned is that those kinds of forces, also active, *mutatis mutandis*, in other crisis management theatres, have to be properly understood and countered.

* Alessandro Marrone is Researcher in the Security and Defence Area at the Istituto Affari Internazionali (IAI); Nicole Koenig is Marie Curie PhD Fellow, currently based at the Istituto Affari Internazionali (IAI).

2.3. Consider and engage the "home front"

The second lesson regards the "home front". In the eve of the conference, the death toll in Afghanistan for ISAF contributing countries had reached 2.433 casualties, including 1.531 Americans, 371 British, and 37 Italians. At the same time, the costs of ISAF have increased on a yearly basis: in 2011, the US Army alone is going to spend 120 billions of dollars in Afghanistan. This has fuelled the public opinion's disaffection for the Afghan involvement. It is not by accident that according to recent polls half of Americans want the US to stop its commitment to Afghanistan, and 71% of Britons believe British troops should be brought back home soon. The lesson to learn is twofold. First, when deciding and shaping a military engagement abroad, decision-makers need to pay close attention to its sustainability over time in terms of domestic consensus and economic costs. This is of particular importance in times of economic crisis and budget constraints. Second, throughout the engagement, decision-makers should actively engage with their constituencies and communicate the reasons and goals of these operations.

2.4. Prepare for the worst-case scenario and asymmetric warfare

Another lesson should be drawn from the false perception of the resolution of the Afghan issue after the fall of the Taliban regime at the end of 2001. Within two months, the US and few European Allies, including the UK and Italy, together with the Afghan Northern Alliance did force the Taliban to abandon Kabul and the other major cities in Afghanistan. As a result, the Bonn conference took place with high expectations regarding the country's peace process, stabilization and development. These expectations have not been met, and the resilience of the insurgency as well as the complexity of the Afghan and broader regional context had been underestimated in the early 2000s. Moreover, it took time to learn the lesson about the asymmetry of the enduring conflict between ISAF and the insurgents. For example, it was not understood from the beginning that large-scale kinetic operations against insurgents, i.e. air bombings, were not as effective as hoped, while they were reducing the Afghan support for the international community and for the newly established Kabul national government. It also took time to understand who the insurgents were, and how crucial the support they obtained from parts of the population was. Again, this is one of the lessons to bear in mind in other military operations overseas: be prepared for the worst-case scenario with respect to current expectations, and consider the asymmetric strategies opponents may adopt to counter stabilization efforts.

2.5. Encourage civil-military cooperation - at home and on the ground

From a military point of view, the Afghan experience proved the validity of the "three block war" concept: the military has to be ready to perform kinetic, peacekeeping and humanitarian operations at the same time in different areas of the same theatre. In contexts like Afghanistan, with mobile insurgents and different conditions in different provinces, the crisis response operations are not sequential anymore, but simultaneous. However, this does not mean that the military has to perform whatever task necessary in the theatre, including the civilian ones. While the armed forces usually are the first to arrive on the theatre guaranteeing the security conditions allowing civilian actors to operate, it is upon other-than-military agencies to operate on the diplomatic, political, governance, rule of law, economic, development side. It can be named "comprehensive approach" or "comprehensive civil-military counterinsurgency campaign", but the unequivocal lesson from Afghanistan is that proper civilian

capabilities are as necessary as military ones in crisis management operations, and that both civilian and military have to cooperate to achieve real progresses.

Civilian-military cooperation implies that every ISAF contributing nation has to coordinate the actions undertaken for example by its Ministry of Defence, Ministry of Foreign Affairs and national development agencies. Italy has good records in this respect as well as in securing the support of the local population. This is widely recognized by international partners, particularly with regard to the Afghanistan's Regional Command West under Italian responsibility. There, security, governance and development conditions have sufficiently improved in order to permit the transition of the city of Herat to Afghan authorities within the next months. The goal of transition is to enable the Afghan authorities to deal with the range of problems affecting the country and move forward on the security, rule of law and development path. Of course, a perfect stabilization model does not exist, but Afghanistan's stabilization remains the Northern Star and the catalyst of the civilian and military efforts.

2.6. Connect the defence industry with the front line

Regarding the military capabilities, a new lesson has been learned from those defence industries closely working with the UK Ministry of Defence (MoD). A decade of British commitment to Afghan and Iraqi wars has led the MoD to establish *Urgent Operational Requirements* (UOR). The UOR is a procurement process much more rapid than the traditional one because of less administrative hurdles, aimed to develop and/or buy the equipment deemed urgently needed by troops on the ground, for example force protection tools. This process has forced defence industries such as Finmeccanica to develop new ways of doing business, for example by deploying personnel on the ground, by fostering creative in-house procedures, by integrating outsourced elements in its own systems, and by changing the company's mindset in order to deliver solutions to the customers within months or even weeks rather than years. These changes, and particularly the close connection with the front line, do constitute an important lesson learned to improve procurement supplies in the future.

2.7. Be as inclusive as possible

With regard to the International Community's diplomatic efforts, several points have been made on the regional dimension of the Afghan dossier. One specific lesson learned concerns the importance of ethnic minorities and their connections with neighbours. While Pakistan and the Pashtun are certainly key variables in the Afghan equations, the Central Asian Republics as well as Russia should not be forgotten: they are important for Afghanistan's economy and security, have an interest in the stabilization of the country, and maintain close connections with the population in Northern Afghanistan. At the same time, the Hazara ethnic group has been traditionally close to Iran, due also to the same Shiite religion. The Afghan reconciliation process shall be as inclusive as possible with regard to both internal minorities and regional neighbours, including power brokers such as Turkey. This has not been the case in the past, and this lesson should be borne in mind, not only in Afghanistan, but also in other crisis management situations.

2.8. Build a long-term partnership

Stabilization is a long-term process, and it needs a prolonged political support from the International Community. In this context, the strategic partnership between NATO and

Afghanistan announced during the Lisbon Summit in 2010 is particularly important. One of the first lessons learned from Afghanistan, even before the ISAF deployment, is that the abandonment of that country after the Soviet withdrawal was a mistake, which had dramatic consequences for the Afghan people and abroad. Therefore, a political, economic and military long-term partnership with the Afghan government is necessary, and NATO provides a viable framework to achieve this goal. Right now, this partnership is viewed with scepticism and reluctance by some of Afghanistan's neighbours, such as Pakistan, Iran and Russia. But it can be argued that it is also in their interest to have an Afghan government "anchored" to the international community, and thus less likely to take radical position in favour or against the interests of one of its neighbours.

2.9. Balance economic competition with political cooperation

A convergence of interests among regional powers and ISAF contributing nations is not easy. Another lesson learned from Afghanistan is the necessity to place the current conflict into the right historical perspective and to consider the long standing strategic interests present in the region. Those interests will remain in place well beyond 2014, and cannot be disregarded. For example, Afghanistan is rich in raw materials, including the so-called "rare earth metals" fundamental for the production of a number of technological products. Therefore, it is likely that a number of countries, including Asian regional powers, will compete to exploit this and other resources in the Afghan soil. Actually, this competition is already happening. In a sense, Afghanistan is and will be a "test case" for the International Community's ability to balance economic competition with political and security cooperation.

2.10. Create economic opportunities for Afghanistan and Europe

Within the International Community, Europe has a specific lesson to draw from Afghanistan. European countries do participate in the ISAF mission, do provide development aid, and are active in the international organizations operating in Afghanistan. However Europe, and particularly the EU, is not perceived as a relevant actor in the Afghan context. Even on economic and trade dossiers, where the EU has traditionally been more involved, Brussels and other European capitals are not voicing their interests, for example on the "rare earth metals" issue. Although nowadays the Arab Spring deserves European attention, actions and resources, Afghanistan cannot be forgotten as it represents a crucial piece of the Asian mosaic, a mosaic where Europe also has strategic interests. An economic and trade policy towards Afghanistan has to be coupled with the political, military and aid ones. This is also in the Afghans' interest. In fact, the Afghan economy needs foreign investments and trade to achieve robust development and reduce poverty. Europe should help providing the Afghan people with a better economic alternative to insurgency or poppy cultivation. This is crucial to win the "hearts and minds" of the population, and thus to weaken the insurgency and stabilize the country.

Lessons learned are an old subject. After every military operation experts and practitioners ask themselves why things did not work as wished, and they often realize that a new war was fought with old means. Much too often, lessons are learned from recent experience, but quickly forgotten so that the same mistakes are made. The amount of resources and time the international community dedicated to Afghanistan indicate that this type of short-term thinking is not affordable anymore.

3. Keynote speech

Paul Cornish*

Introduction

In many (most?) governments involved in Afghanistan, in one way or another, the lesson which has been learned from Afghanistan - and which was learned perhaps as long as five years ago - is never to do something like this again. This is a stark and simple lesson.

Those who take this line might go on to say that we have been there long enough to learn that lesson. There's no more that we should or could try to learn about it: there is nothing more to be observed and said on this subject. As the saying goes: "if you find yourself stuck in a hole you should stop digging." And so we should stop compounding our errors and leave Afghanistan as soon as we possibly can.

There are three problems with that line of argument. The first is that it would make for a rather short talk by me this evening. A one-minute speech would scarcely do justice to the enormously rewarding partnership we've been building between the Istituto Affari Internazionali, Finmeccanica and Chatham House, and it would hardly be the most courteous response to the kind invitation extended to me this evening.

The second problem is that I simply don't think it's ever going to be as easy as that. As far as the decision to begin the intervention was concerned, I don't think it's fair or reasonable to say that it was wrong-headed from the outset. As far as the end of the intervention is concerned, I take the view that those governments which have become involved in Afghanistan for some or all of the past decade cannot and should not fool themselves, and deceive their public into thinking, that they have a completely clean sheet as far as the extent and duration of that involvement is concerned. In other words, the governments of the United States, Italy, the United Kingdom and the other 45 Troop Contributing Nations have become part of the problem that is Afghanistan, whether they like it or not.

The third problem which follows is that the idea of 'lessons learned' is rather an ambitious one. In the first place, it is too early to be using the past tense: the best that can be said is that we are in a phase of *lesson learning* rather than *lessons learned*. And it is also the case that there are many different perspectives on this subject: as another saying goes, "where you stand [on Afghanistan] depends on where you sit."

Having begun in this appropriately cautious way - Afghanistan is after all one of the most heavily contested subjects in contemporary security and defence policy and national/international strategy - I would like to begin this evening with a brief assessment of where things stand today in Afghanistan, in mid-2011 as the fighting season is about to get going again.

* Prof. Paul Cornish is Head of the International Security Programme at Chatham House.

I would then like to look at certain drivers of the situation in Afghanistan. My contention is that the lessons we will end up learning from Afghanistan will to a considerable extent be shaped by the interplay of these key influences. In a curious but somehow pleasing way, they all begin with the letter 'A': Afghans, Allies, Audiences and Aid.

3.1. Assessment

I have not been in Afghanistan since November 2009 so my first-hand experience is limited and in need of being topped-up. As a result much of what I'm about to say is drawn from ISAF and UK Government sources. My assessment, as you might expect, contains elements which are positive and encouraging, and others which are less so. Let me start with some positive indicators.

Positive indicators

- In Helmand at least, important territorial gains were made over the winter and there is a sense that these pockets and zones of stability can be maintained and that civilian populations can be protected.
- The insurgency - Taliban, Haqqani Network (HQN) and Hizb-I Islami Gulbuddin (HIG) - is not widely popular. Only 13% of Afghans back the Taliban.¹ The insurgency is not homogeneous. There are key regional differences between insurgent groups. But they are united in their wish to expel ISAF from Afghanistan.
- The 'clear, hold, build' strategy remains in place, as does 'protecting the people' as the basis for counter-insurgency operations. The surge of US troops which Obama (reluctantly) endorsed in summer 2009 is being put to good effect.
- The insurgents' C3 is increasingly fractured. In central Helmand, UK and coalition allies have recently begun Operation Omid Haft: part of the McChrystal/Petraeus plan to steal the initiative from the insurgents. ISAF is able to undertake operations of this sort largely as a result of the surge. The next phase - all according to the plan - is to sustain, hold and consolidate the gains which have been and are being made.

Adverse indicators

- Afghanistan can scarcely be described as a stable country, or even one that is definitely heading that way. In fact, some would even take issue with the idea that it is indeed a country. Recently a suicide bomber in the province of Kapisa, north of Kabul, killed up to eight people when he attacked the provincial governor's office. In the central province of Wardak, insurgents using either rockets or mortars attacked the inaugural ceremony for a new police compound, where no less than the Afghan Vice President Karim Khalili and the Interior Minister Besmullah Mohammadi were in attendance. NATO analysts are reported to assess that 2011 will be the most violent year ever.²
- There is an ever closer and stronger correlation between insurgency and criminality. But note a glimmer of hope: insurgencies which come too close to criminality are often undermined by it.

¹ "Single or quits", in *The Economist*, No. 8733 (14 May 2011), <http://www.economist.com/node/18681950>.

² "Glimmers of hope", in *The Economist*, No. 8733 (14 May 2011), <http://www.economist.com/node/18681871>.

-
- After 30 years of war, most Afghans could be forgiven for having little trust in the latest 'solution' on offer to them. It is for good reason that they are often described as 'survivors' - watching carefully to see which way the wind is blowing and then adjusting their loyalties and behaviour accordingly. "*Anything for a quiet life,*" you might say. More seriously, we can see that the authority/governance/influence balance at the village and district level between clerics, councillors and elders has been seriously distorted and eroded by these decades of conflict, by shifts in political leadership in Kabul, by deep poverty, and by corruption and criminality.
 - Land ownership remains a very grave problem. In a country which largely depends upon subsistence agriculture the relatively limited resource of arable land is very highly valued; a source not just of survival but also of wealth and influence. Disputes can often lead to violence, and if GIRoA is unwilling or unable to provide a solution then other elements can step in to provide a settlement of the dispute.
 - In summary, there are as many as five forces which act against the consolidation of Afghanistan as a coherent state. Insurgents (several different sorts) who wish to take power; power brokers who wish to retain the power they have; criminals who would rather avoid governance altogether; corrupt officials who distort governance; and finally we have incompetence (including within the International Community).³

3.2. Afghans

As far as the UK is concerned, the 'exit strategy' (from end 2014) is very closely contingent upon the construction of effective Afghan National Security Forces (ANSF).

Importantly, the Afghan National Army (ANA) has been and is closely involved in Operation Omid Haft as a force contributor. The ANA has therefore taken part in sustained combat/kinetic operations for a period longer than a week - just a week but a very important step forward. More to the point, the ANA is currently planning its next operation independently - to take place in North West Lashkar Gah.

By October 2011 it is expected that the ANA will comprise some 158,000 officers and soldiers. There are of course problems with retention, ethnic mix, literacy and so on. But these problems are being addressed. There is a target, for example, to reach 50% literacy over the next 3 years.

After years of hearing that the Afghan National Police is a hopeless case - a snake pit of corrupt, treacherous and useless Taliban sympathisers - the ANP could also be turning the corner. ANP now comprises approximately 128,000 policemen. That is a five-fold increase over the past five years. The training, vetting and screening processes are all massively improved, albeit still not perfect. The 30th April municipal elections in Lashkar Gah were managed successfully by the ANP - this could not possibly have happened just a few years ago. ANP is certainly still behind the ANA in its development, but it's much better. There is also the Afghan Local Police (ALP) to consider: ALP functions in those areas where ANP does not yet have authority. It is

³ Private source.

very interesting to note that talks are underway to work out how ALP should be merged into the ANP as the latter spreads its authority over the country.⁴

But let me return to the ANA for a moment. The ANA is going to be a vast Army - one of the largest in the region. What if national governance is not strong enough?

At the Munich Security Conference in February 2011 President Karzai announced a 'security transition' to begin on 21st March 2011 - the Afghan New Year. This process is to be concluded by the end of 2014. In March, the Afghan government (it is important it was an Afghan choice) announced the first seven districts, which had been selected for formal transition. Lashkar Gah was one of the seven. Through a planned process of partnering, followed by mentoring, followed by independent (i.e. Afghan) action, ISAF is in the process of bringing about that transition.

But do the Afghans trust Karzai? Do they understand and want the idea of a strong and coherent central government in Kabul? Are the highest-level Taliban being brought to the negotiation table as promised/expected?⁵ Or is there still a stalemate between Karzai and the Taliban? Karzai appears to have tried hard to engage the Taliban - not least with the High Peace Council initiative. But if the Taliban refuse to be engaged then there must still be a risk of 'state capture' by the Taliban from 2015 onwards (i.e. once ISAF leaves). There are already Taliban 'Shadow Governors' and of course there are extensive tribal and criminal networks which can also offer 'governance solutions' of sorts with which to challenge/weaken the authority of Government of Islamic Republic of Afghanistan (GIROA), as well as provide some sort of a viable alternative.

If we're interested in the governance of Afghanistan as a coherent society, then we must also consider the problem of corruption. However we define it - patronage, criminality, facilitation fees - it appears to be endemic to Afghan society at all levels. And according to one survey completed in 2010 there is as yet no discernible ground swell of opinion against corruption. There are too many corrupt officials and criminals who are also key tribal and political figures. There is too much common interest between corrupt officials, criminals and insurgents. There is insufficient economic development, education and employment, and too few alternatives to illicit activity (particularly the narcotics trade). The police, legislative, judicial and punitive capacities are still dwarfed by the scale of the challenge. As a result of all of this, there is weak governance in the south, the east and the north east.

3.3. *Allies*

First of all, we need to know what the Americans are planning. Most obviously, we need to be aware that President Obama appears to be as firm as ever on the need to draw down troops and leave Afghanistan after the end of 2014. But there is pressure to take steps sooner than that - Obama will reassess troop levels next month. In the UK, David Cameron has said similar things. It is interesting to note, however, that both

⁴ ALP are an auxiliary force supervised (sponsored?) by US SOF. 39 units so far, with 37 more planned.

⁵ In February Hillary Clinton announced a 'diplomatic surge' designed to bring the conflict to an end. It apparently confused the Taliban as the 'Petraeus surge' seemed intended to do the opposite. "Glimmers of hope", *cit.*

General Petraeus (US) and General Bucknall (UK) are pushing back on the issue of troop withdrawals. In my view, it is inconceivable that the UK will go before the US goes, or remain if the US does pull out. According to one UK government official: 'the most important thing is that we are seen to do this in concert with the Americans'.⁶ Yet Cameron is, I have been told, absolutely adamant that the UK will withdraw from the end of 2014.⁷

In the meantime, there might be another change of approach to consider. Following the death of Osama bin Laden there is now serious attention being paid to what we might call the 'Joe Biden school of thought': the idea that we can and should stop wasting all our time on costly, time consuming counter-insurgency, which seems only to embed us more deeply and more firmly into this unhappy country. Instead, what we should do is concentrate on the more straightforward task of counter-terrorism - i.e. finding and killing AQ and Taliban - in order to ensure our own security. That, after all is largely why we went into Afghanistan in the first place. 'State-building' was an experiment we should never have tried and which has not worked in any case.

My sense is that ISAF under the command of David Petraeus and David Rodriguez does not take this line, and that at the tactical and operational level there is no change - no shift, in other words, away from COIN to CT. What is happening at the strategic level is a concerted attempt to persuade more of the Taliban to take part in reintegration programmes and abandon the insurgency because the fight is not worth it. I believe it is the case that there has been a surge of Taliban applying to join the reintegration scheme and there is insufficient capacity to handle all applications. [Although bear in mind that with an insurgency assessed to include as many as 35,000 men the task is a big one.⁸] Insurgency and counter-insurgency continue to be the main effort, in other words, and to be taken seriously.

There is another consideration where allies are concerned: the mounting sense of frustration in the US regarding the contribution (or lack of it) made by NATO European members. Robert Gates made a stark and vivid assessment recently at NATO: 'The blunt reality is that there will be dwindling appetite and patience to expend increasingly precious funds on behalf of nations that are apparently unwilling to devote the necessary resources or make the necessary changes to be serious and capable partners in their own defence.'⁹

Afghanistan is important for the longer-term coherence of NATO. If the intervention is allowed to end acrimoniously and without co-ordination, then I foresee US patience for/faith in NATO becoming ever more thin. And we should bear in mind that the US already looks with some surprise at the token commitments made by some NATO European allies to ISAF. Belgium: 500. Greece: 162. Netherlands: 192.

⁶ Sam Coates, Michael Evans and Giles Whittell, "Troops set for home in speedier Afghan exit", in *The Times*, 8 June 2011.

⁷ Private source.

⁸ "Glimmers of hope", *cit.*

⁹ James Kirkup, "Don't count on us propping up Nato, US warns", in *The Daily Telegraph*, 11 June 2011.

3.4. Audiences

I must of course refer to what the *Economist* referred to recently as 'the mounting death toll' in Afghanistan.¹⁰ Both for troop contributing countries and for the population of Afghanistan. By 6th June 2011 there had been 2,433 coalition casualties (deaths) in Afghanistan: of these, 1,531 were US, 371 were UK, and 37 were Italian. Since then, 11 more men have died: 7 American, 2 French and 2 unnamed.

The bill is mounting too. This year the US Army alone will spend \$120 billion on Afghanistan. US has c.90,000 troops in theatre and estimates the annual cost of each of these to be \$1million.¹¹

This has an enervating effect on public opinion and on the willingness to remain involved in Afghanistan. And for many, the fact that bin Laden is now dead removes much of what remains of the rationale for being in Afghanistan.

According to a CBE News Poll earlier this month, 51% of Americans believe the US should not be involved in Afghanistan (43% believe the US is doing the right thing; 6% are unsure).

According to an April 2011 *YouGov* opinion sample in the UK, 54% believe victory is not possible in Afghanistan (7% believe victory is possible, 21% that it will be eventually, and 19% don't know). Significantly, 71% believe British troops should be brought back from Afghanistan either 'immediately' or 'soon'.

3.5. Aid

Afghanistan is a very seriously under-developed country. Levels of illiteracy are very high. We find poverty in both urban and rural environments. We find almost no infrastructure of any sort. And we find a fractured and diverse economy - such as it is. It does of course have prospects for improvement, but even in the best case these are limited.

There have been too many instances of unacceptable practice by the international community: financial flooding (i.e. thoughtlessly pouring money into favourite projects); too much bureaucracy; sending donor funds to donor-country companies; concentrating on 'quick wins' to embellish the image of GIRoA; and a lack of careful and consistent attention being paid to the needs of the Afghan people.

Is there an overwhelming flood of money? US spends \$320 million monthly, as against \$10 billion per month on the war. Some would say there is now a culture of dependency on aid in Afghanistan which, when the international community leaves will mean that Afghanistan will collapse into a massive depression.¹²

¹⁰ "Single or quits", *cit.*

¹¹ "Obama in clash with military over rush to withdraw", in *The Times*, 7 June 2011.

¹² Giles Whittell, "Tidal waves of Afghan aid money blamed for corruption and distorted economy", in *The Times*, 9 June 2011.

Conclusion

I am left with a mixed impression overall. The key drivers of the situation in Afghanistan do not seem to me all to be pointing in the same direction, all of the time. We can see trends which are favourable, and others which are less so.

The principal lesson to be *learning* from Afghanistan is, in a sense, that of strategic humility, mixed with a dose of strategic patience. In other words, we need to recognise first of all that the situation in Afghanistan continues to evolve - there are indications of net improvement but it is impossible to ignore the setbacks and adverse indications - and that it is still too early to be able to say with as much confidence as we might wish what the international intervention in Afghanistan was all about, what worked and what didn't and what we should learn from it.

The second point to make is that there are many experiences of and perspectives upon Afghanistan; so many that I doubt that there could ever be consensus as to the lessons to be learned. This suggests to me that the international community could take the idea of strategic humility a little further: it's not simply that Afghanistan is a complex and still evolving environment, it's also that Afghanistan is not about 'us' but is about 'them'. The intervention in Afghanistan has not solved the problem of Afghanistan. But neither wills our departure from Afghanistan mean that the problem is over for all concerned and that we need no longer have anything to do with it.

If we can take that view then perhaps we can come to realise that the decisions to be made about staying or leaving are not simply about us and our preferences and frustrations. These decisions concern (or should concern) something far bigger than the concerns of the UK electorate. I believe that after a decade of intervention we are inextricably involved in the development of Afghanistan, for better or for worse, and that we should not pretend otherwise (to our domestic electorates, allies and media etc). I take the view that it was unwise to have set a firm deadline for withdrawal, and that continued discussion of the timetable can only serve to undermine GIRoA and give strength to the insurgent and criminal groups. The outgoing US Secretary of Defense Robert Gates has - controversially - made this point recently to President Obama.¹³ President Karzai - needless to say - has also warned against the idea of early withdrawal.¹⁴

Finally, I think that withdrawal - whenever it happens - should be seen not simply as the desperate ending of the intervention but as the most complex and dangerous part of the intervention. If this is mishandled or rushed, then we might be talking in five years' time not just of the resurgence of some very unpleasant extremist and criminal groups, but of a regional conflagration.

I think the following comment from the *Economist* sums it all up:

[Afghanistan] is certainly not set to become the 21st-century democracy that the West dreamed of a decade ago - where girls go to school and women are free of the *burqa*; nor is it likely to have shed violence and corruption by 2014. But it is on

¹³ "Early Afghan pull-out too risky, Obama told", in *The Daily Telegraph*, 7 June 2011.

¹⁴ "Don't pull troops out yet, Karzai warns Obama", in *The Daily Telegraph*, 9 June 2011.

course to becoming a markedly better place than it was, with the chance eventually of peace with the Taliban, steady relations with its neighbours and better treatment of its citizens.¹⁵

¹⁵ "Single or quits", *cit.*

4. Intervento

*Biagio Abrate**

Porgo il mio saluto innanzi tutto al ministro Paolo Romani, all'ambasciatore Riccardo Sessa, al professor Paul Cornish, al dottor Alberto De Benedictis. Saluto e ringrazio l'amico generale Vincenzo Camporini, mio illustre predecessore, che presiede questo incontro. Ringrazio in particolare il presidente dello IAI, professor Stefano Silvestri, che, nell'avermi invitato ad intervenire sul tema dell'impegno internazionale in Afghanistan, mi ha reso partecipe di questo importante progetto triennale - *European Security and Defence Forum*.

Da italiano ed europeo, sono lieto di sapere che due valide e prestigiose "fucine di pensiero", come l'Istituto affari internazionali e il Royal Institute of International Affairs - con il sostegno attivo di Finmeccanica - stiano sviluppando un prezioso lavoro di ricerca, di pubblico confronto, di analisi e divulgazione sulle questioni che riguardano le politiche di sicurezza e della difesa - nazionali e comunitarie - nel "vecchio Continente".

Ho accolto con vivo piacere l'invito ad illustrare in questo prestigioso consesso gli insegnamenti tratti dall'Afghanistan; terra, che seppure "sulla breccia" da un decennio, risulta essere sempre di stringente attualità, per la quale, peraltro, nonostante la distanza fisica e culturale, stiamo compiendo notevoli sforzi.

4.1. Preambolo

Nell'accezione comune, l'Afghanistan viene indicato come un'area molto complessa, la cui stabilizzazione è difficile da perseguire per la precarietà degli equilibri interni sinora raggiunti.

In Afghanistan la comunità internazionale non riesce tuttora ad individuare e ad offrire valide alternative ed opportunità di miglioramento e sviluppo ad un popolo che da secoli è frammentato in etnie, le cui quattro principali sono pashtun, tagiki, hazara e usbecchi, con più di 60 tribù ed oltre 400 tra clan e sottoclan con una concezione dello stato e della nazione non propriamente simile alla nostra.

In questa occasione, intenderei illustrare l'evoluzione dell'impegno militare a favore di questa realtà molto articolata e complessa. Dagli interventi iniziali classificati come operazioni anti-terrorismo sino all'applicazione del cosiddetto *comprehensive approach*, evolutosi in Afghanistan in *comprehensive civil-military counterinsurgency campaign*. Procediamo con ordine.

Nel settembre 2001 l'Afghanistan appariva, di fatto, un logoro campo di battaglia. Così come era venuto formandosi sin dai tempi della ventennale invasione russa; e in quel momento teatro di una guerra intestina tra il regime talebano al potere e la resistenza dell'Alleanza del Nord. All'indomani degli attentati dell'11 settembre, venne subito

* Il Gen. Biagio Abrate è Capo di Stato Maggiore della Difesa.

additato come territorio che fornisse ospitalità e sostegno a gruppi terroristici, in particolare alla rete di *al Qaeda* e allo stesso Bin Laden - "sceicco del terrore".

Gli Stati Uniti, in risposta all'attacco subito, in virtù dell'articolo 5 del Trattato Atlantico, chiesero l'intervento della Nato e nel contempo lanciarono l'operazione multinazionale *Enduring Freedom* sotto il proprio comando. E' il primo atto di quella che il presidente Bush definirà "guerra contro il terrore" (*war on terror*), ipotizzata su quattro fasi - preparatoria, della campagna aerea, delle operazioni di combattimento, di stabilizzazione/ricostruzione - ed attuata dalle forze di un'ampia coalizione internazionale. Il 7 ottobre 2001, un mese dopo l'attentato alle torri gemelle, ha inizio la campagna di sostegno alla resistenza anti-talebana con massicci bombardamenti americani e inglesi sul suolo afgano. Dopo soli due mesi i talebani, in continua rotta, abbandonarono le città di Mazar-i-Sharif, Kabul, Konduz e Kandahar e cercarono rifugio sulle montagne, particolarmente nelle aree al confine col Pakistan. Un avvio bruciante che diede la falsa percezione di una rapida risoluzione della "questione talebana" e, con essa, del "problema afgano".

Dopo il rovesciamento del regime talebano in Afghanistan, con la Conferenza di Bonn del dicembre 2001, si riunirono attorno ad un tavolo le tante fazioni etniche e politiche della martoriata realtà afgana, ponendo le basi per una collaborazione costruttiva e duratura tra le Nazioni Unite, l'Autorità di transizione afgana e una forza internazionale di assistenza e sicurezza. Il 20 dicembre 2001, su mandato del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, venne dato il via alla missione Isaf (*International Security Assistance Force*), con il compito - inizialmente limitato all'area della capitale Kabul e della vicina base aerea di Bagram - di protezione e supporto all'opera del governo transitorio afgano guidato da Hamid Karzai.

La missione progredì e mutò natura, poi, più volte. E' utile ricordare al riguardo:

- l'assunzione del coordinamento strategico della Forza internazionale da parte della Nato nell'estate del 2003;
- il passaggio del controllo dell'Afghanistan da *Enduring Freedom* alla missione Isaf a guida Nato, dell'ottobre 2006 (anche se sappiamo, tuttavia, che le due missioni continuano a coesistere e ad operare parallelamente);
- l'accentramento nella figura di un singolo generale statunitense del comando di Isaf a guida Nato e di *Enduring Freedom*, dal febbraio 2007.

La partecipazione italiana nella vicenda afgana seguì parimenti tutto l'evolvere dell'impegno internazionale, sviluppandosi conseguentemente su più direttrici, che ben conosciamo:

- il coinvolgimento in *Enduring Freedom*, dall'iniziale adesione a fine 2001 e fino al 2006 con una presenza navale in Mare Arabico, al successivo invio, dal 2003, di contingenti terrestri in terra afgana con le *task forces Nibbio* e poi *Sparviero*;
- l'adesione ad Isaf di *Italfor Kabul*, l'espansione ad occidente attraverso i cosiddetti Gruppi di ricostruzione provinciale, Prt (*Provincial Reconstruction Team*), segnatamente Herat, il contributo alla *Nato Training Mission-Afghanistan* (Ntm-A).

Intanto i talebani, dopo lo sbandamento iniziale, iniziarono a riorganizzarsi nelle zone ove trovarono rifugio e presero coscienza che, evitando il confronto diretto, avevano la

possibilità di resistere alla potenza militare della coalizione. Ciò fece sì che l'iniziativa e la volontà di combattere dei gruppi talebani non venisse meno. Infatti, dal settembre 2003 le forze talebane iniziarono il reclutamento nelle aree pashtun, sia in Afghanistan che in Pakistan, per lanciare una nuova "guerra santa" (*jihad*) contro il governo afgano e la coalizione a guida statunitense.

Nei villaggi del core talebano del sud-est afgano iniziò una distribuzione segreta, nottetempo, di volantini che esortavano alla *jihad*. Fuggitivi di *al Qaeda* e talebani, lungo il confine con il Pakistan, crearono piccoli campi mobili di addestramento per preparare le nuove reclute alla guerriglia ed alle tattiche terroristiche, attingendo, per la maggior parte, dalle scuole coraniche (*madrassa*) delle aree tribali del Pakistan.

La compagine talebana stabilì quindi un nuovo *modus operandi*: radunarsi in gruppi di combattimento costituiti da circa 50 uomini per lanciare attacchi ad avamposti isolati e a convogli di soldati afgani, di polizia o di milizia afgane, per poi dividersi in gruppi di 5-10 uomini ed evitarne la successiva reazione.

Le forze occidentali venivano quindi fronteggiate indirettamente attraverso attacchi missilistici alle basi e con ordigni esplosivi improvvisati - i temibili *led* (*Improvised Explosive Devices*), la cui prima comparsa nei teatri operativi si ebbe in Iraq ed il cui contrasto sta divenendo sempre più complicato in un crescendo di misure e contromisure nel quale, comunque, Isaf riesce a difendersi efficacemente grazie alla superiorità tecnologica.

Dal 2003 al 2005 si consolidarono sia le procedure di reclutamento di giovani leve nelle scuole coraniche, sia le tattiche di combattimento. Per la coalizione e Isaf non si trattava più di distruggere i campi di addestramento o i rifugi dei talebani, ma di fronteggiare i combattenti di *al Qaeda* in Afghanistan, i talebani, i gruppi che affluivano nel paese per unirsi alla *jihad* dei fratelli musulmani, ed i tradizionali "signori della guerra" (*warlords*), cui interessava solo mantenere il controllo delle aree tribali e delle correlate risorse.

Elementi appartenenti non solo al teatro afgano, ma alla scena regionale ed internazionale, capaci di agire direttamente e di confrontarsi con le forze dell'Alleanza e, simultaneamente, disseminarsi nel resto del mondo grazie alla tristemente nota organizzazione in cellule dormienti.

In sintesi, un eterogeneo gruppo di "avversari" (*opposing forces*), generalmente individuati quali "*insurgents*", fra i cui interessi ne spiccava uno: perseguire la "cacciata" degli occidentali, infedeli invasori del sacro suolo musulmano - alla stregua di quanto fatto negli anni '80 con i sovietici - impiegando gruppi capaci di condurre un prolungato confronto asimmetrico reso ancor più efficace da campagne di propaganda mediatica - anche via internet ed in video - per raggiungere tutti i fratelli musulmani del globo ed invitarli ad unire gli sforzi per la *jihad*.

Ci si è trovati così sempre più coinvolti in quella particolare tipologia di conflitto che viene definita come "asimmetrica" - probabilmente la più difficile con cui misurarsi. Una

tipologia che, ponendo l'attenzione su differenze di qualunque tipo tra i contendenti, travalica la sua accezione geometrica¹⁶, per esaminare come potere usare queste differenze per ottenere vantaggi sull'avversario. Quindi, non si focalizza soltanto sulla sproporzione di forze, ma anche e soprattutto sulla capacità di utilizzare i divari - che possono essere tecnologici, politici, idealistici, culturali, ecc. - al fine di applicare lo sforzo laddove l'avversario è più vulnerabile e quindi meno preparato alla reazione.

4.2. Lezioni apprese

Questa ritengo sia la prima vera lezione appresa dall'Afghanistan: l'applicazione sempre più estesa del moderno concetto di asimmetria. In particolare si è visto che le azioni cinetiche su vasta scala contro gli *insurgents* - come i bombardamenti aerei della prima ora in *Enduring Freedom* e successivamente mutuati in Isaf - non hanno l'efficacia sperata nel disarticolare la catena di comando e controllo di tali organizzazioni, né tanto meno riescono a neutralizzare tutte le cellule contemporaneamente.

Altra lezione appresa è stata l'aver posto attenzione nell'individuare chi fossero effettivamente gli *insurgents*. Si è così scoperto che si dovevano fronteggiare più gruppi ribelli - di cui i talebani erano solo una parte, seppur tra le principali¹⁷. Gruppi, forti di un vantaggio fondamentale rispetto ad Isaf, cioè il "consenso" della popolazione, anche se alquanto forzato.

La popolazione afgana, isolata per decenni dal resto del mondo e costretta in una realtà nazionale notevolmente arretrata anche nel solo contesto regionale, non disponeva di alternative al regime talebano, al dominio dei "signori della guerra" e delle reti terroristiche.

Fazioni che, facendo leva sul basso tasso di alfabetizzazione, sull'inesistente spinta allo sviluppo economico e sull'ostilità orografica e climatica dell'Afghanistan, hanno potuto sia trarre enormi utili dalla coltivazione dell'oppio sia disporre di una base quasi inesauribile di reclutamento per le cellule terroristiche.

Si trattava dunque di cambiare strategia per rendere efficace l'azione della comunità internazionale in Afghanistan ed offrire una valida e convincente alternativa di vita al popolo afgano.

Nel 2009-2010 fu il generale statunitense McChrystal, che, forte del comando sia di Isaf sia delle forze Usa impiegate in Afghanistan (USFor-A) e ispirandosi alle azioni di

¹⁶ Significa che le differenze non vanno considerate nella mera accezione che "avere di più è meglio in assoluto". L'esempio classico è la totale superiorità aerea della coalizione sugli *insurgents* (privi di alcuna capacità aerea), che è stata utilizzata da questi ultimi a proprio vantaggio. Con una arguta ed efficace campagna mediatica incentrata sulle vittime civili afgane per "danno collaterale" a causa dei raid aerei, gli *insurgents* hanno di fatto costretto la coalizione - impreparata a rispondere efficacemente su questo piano (divario culturale sul "valore della vita umana") - ad auto-penalizzarsi pesantemente nell'uso dello strumento aereo, introducendo, per l'impiego dello strumento aereo, l'applicazione del vincolo "zero casualties" per rischio di danno collaterale.

¹⁷ I principali gruppi ribelli sono i Talebani, il partito Hezb-i-Islami di Gulbuddin Hekmatyar e la Haqqani network di Jalaluddin Haqqani.

counterinsurgency già applicate ad esempio in Algeria ed Iraq, lanciò la sua *counterinsurgency strategy*. Concentrò lo sforzo principale non sulle alture dell'Indukush, rifugio sicuro degli *insurgents*, ma nelle aree più densamente popolate del paese, per sottrarle al controllo delle *opposing forces*, consolidarne la sicurezza e adottare iniziative in grado di riavvianne lo sviluppo sociale ed economico.

Ecco dunque l'altra fondamentale lezione appresa: per conquistare la fiducia ed il consenso del popolo afgano non si trattava più solo di dimostrare che quella degli *insurgents* era un'azione improduttiva, anzi distruttiva. Occorreva anche indicare alla popolazione la via di una concreta alternativa, che esiste e si chiama stato di diritto, rispetto dei diritti umani, erogazione dei servizi sociali, partecipazione alla vita politica del paese e sviluppo economico.

Pertanto, le vecchie azioni di *counter guerrilla*, utili a neutralizzare le sole azioni armate degli *insurgents*, dovevano evolvere in qualcosa che agisse sulle reali cause della crisi, ossia sulla precarietà dell'organizzazione statale afgana.

Tuttavia ciò non era realizzabile con il solo strumento militare di politica internazionale - prontamente impiegabile ma non sufficiente ad avviare un così radicale cambiamento. Era perciò necessario coinvolgere altre leve della comunità internazionale, capaci di assistere la nascita e l'evoluzione delle componenti di *governance* e di sviluppo economico.

Era anche il momento di dare concretezza ad un concetto già maturo ma non ancora realmente applicato: il *comprehensive approach*, di cui peraltro l'Italia poteva, a ragion veduta, definirsi progenitrice, come ha sempre dimostrato con l'approccio adottato dai contingenti nazionali nei vari teatri operativi, riscuotendo il consenso ed il supporto delle popolazioni locali.

Per fare questo è stato necessario attivare o incrementare significativamente tutte le altre componenti esprimibili dalle nazioni ovvero dalla comunità internazionale: diplomatica, economica e dell'informazione, intesa sia come *intelligence* da attuare a tutti i livelli - tattico, operativo, strategico e politico - sia come strategia comunicativa (*communication strategy*) volta a diffondere nell'opinione pubblica locale ed internazionale le motivazioni dell'impegno in Afghanistan e lo spirito di tale intervento. Uno spirito teso non già ad esportare un modello di *governance* che non appartiene al retaggio culturale afgano, ma a supportare e legittimare una forma di governo che sia reale espressione della volontà del popolo.

Dunque la *counterinsurgency strategy* di McChrystal, poi ridenominata *comprehensive civil-military counterinsurgency campaign* dal generale Petraeus, assume una nuova dimensione perché finalmente concretizza gli sforzi anche sulle nuove direttrici menzionate: della *governance*, dell'informazione, diplomatica ed economica.

La strategia McChrystal infatti prevedeva una serie di fasi consecutive - *clear, hold, build, transition* - attraverso cui giungere alla stabilizzazione dell'Afghanistan:

- "fase di pulizia" (*clear*), in cui concentrare gli sforzi sulle aree più densamente popolate (*key terrain areas*) per sottrarle al controllo degli *insurgents*. Si tratta di una

scelta coraggiosa perché se da un lato permette una maggiore efficacia delle operazioni, dall'altro lascia ancora spazio di manovra alla minaccia;

- “fase di consolidamento” (*hold*), in cui consolidare il controllo e la sicurezza delle aree sottratte ai ribelli - denominate poi “bolle di sicurezza” (*security bubbles*) dal generale Petraeus proprio per enfatizzarne il concetto. Aree da espandere sino ad unirsi con quelle adiacenti ed in cui avviare i processi di *governance* e di sviluppo economico;
- “fase di ricostruzione” (*build*), in cui si procede alla costruzione/ricostruzione delle capacità dell'apparato di sicurezza locale, delle altre istituzioni, nonché all'avvio delle iniziative di sviluppo. In altri termini l'impegno si focalizza da un lato sulla preparazione delle forze armate e di polizia afgane, dall'altro sull'incremento della preparazione e dell'affidabilità delle autorità e dei funzionari pubblici, al fine di guadagnare il consenso della popolazione, stabilire l'erogazione dei servizi, a partire da quelli essenziali (sanità, trasporti, comunicazioni, giustizia, ecc.) e favorire lo sviluppo economico;
- “fase di transizione” (*transition*), quella recentemente avviata con un primo blocco di distretti metropolitani e province afgane, fra cui anche il distretto di Herat gestito dalle forze italiane. In sintesi, si dovrà procedere alla graduale cessione di responsabilità nei vari settori dell'amministrazione dello stato - sicurezza, giustizia, economia, finanza, esteri, ecc. - dalle forze internazionali alle forze di sicurezza nazionali afgane (*Afghan National Security Forces*) nonché alle autorità afgane, man mano che tali istituzioni diverranno sufficientemente solide per fronteggiare le attività sovversive dell'insorgenza ed eventuali crisi interne. In altri termini, si tratta di un graduale scambio di ruoli fra la compagine internazionale e gli apparati istituzionali afgani. La prima diverrà *supporting element*, mentre i secondi assumeranno gradualmente la *leadership* dei settori di competenza.

Mi preme evidenziare, a questo punto, la piena maturazione di un concetto che nella dottrina ha costantemente accresciuto il proprio peso: quello del *three block war*. Ossia la condizione in cui una forza militare deve essere pronta ad attuare contemporaneamente, in diverse aree del teatro operativo, azioni militari, operazioni di *peacekeeping* ed anche di supporto umanitario.

Inoltre, con la *counterinsurgency strategy* adottata in Afghanistan, si conferma definitivamente l'inefficacia della sequenzialità delle fasi di una *crises response operation* (Cro), che lascia invece spazio alla simultaneità delle azioni da attuare in aree differenti del teatro, in base alle reali condizioni verificate sul terreno.

L'esperienza afgana indica inoltre che sebbene i contingenti militari siano normalmente i primi a giungere nelle aree di crisi per fornire la necessaria sicurezza alle altre componenti, la doverosa economia delle forze - ancor più incombente in questo momento storico - impone che le forze militari non possano raggiungere adeguati livelli di specializzazione anche nelle aree non squisitamente pertinenti.

Pertanto funzioni quali, ad esempio, la cooperazione civile-militare (*civil-military cooperation*) e la ricostruzione/riorganizzazione delle strutture statuarie e dello stato di diritto giuridico (*governante, capability building e rule of law*), non possono ricadere esclusivamente fra le competenze delle forze militari.

Saranno pertanto le componenti specialistiche - diplomatica, dell'informazione ed economica - a dover impiegare opportunamente le risorse disponibili per costruire o ricostruire il tessuto socio-economico del paese in crisi.

In tale quadro, diviene indispensabile un profondo coordinamento tra le azioni delle citate componenti. Infatti, alcune dovranno essere simultanee, altre dovranno essere semplicemente mostrate come prontamente attuabili, altre ancora dovranno susseguirsi senza soluzione di continuità alle precedenti. Tale concetto è stato tradotto e realizzato dal generale Petraeus e dunque dalla Nato, nel concetto della *comprehensive civil-military counterinsurgency campaign* di Isaf. La ricetta verte sulla simultanea attivazione delle componenti di un sistema paese, ossia della comunità internazionale, volta a sottrarre ai ribelli il consenso della popolazione di un'area di crisi, offrendo una concreta alternativa. Alternativa che, come già detto, non equivale all'esportazione del modello democratico occidentale, ma alla possibilità sia di scegliere autonomamente la forma di governo da adottare, sia di sviluppare iniziative socio-economiche per il benessere della popolazione e lo sviluppo del paese. In sintesi, la chiave di volta in Afghanistan, così come in altre aree parimenti complesse, non risiede nell'importare qualcosa bensì nel far emergere e sfruttare tutte le potenzialità del paese in crisi, rendendolo così immune dal germe della paura, dell'isolamento, dell'ignoranza, della violazione dei diritti umani, del reclutamento terroristico.

Una tale impresa richiede sicuramente il coinvolgimento di tutti gli attori regionali, perché la rinascita dell'Afghanistan parte indubbiamente anche da produttive relazioni con i paesi confinanti. In merito, la porosità della "linea Durand" - gli oltre 2.600 chilometri di confine tra Afghanistan e Pakistan - permette agli *insurgents* di riorganizzarsi, addestrarsi e ricevere rifornimenti. Dunque le relazioni con il Pakistan sono fondamentali per disarticolare tale organizzazione. Inoltre, anche i rapporti con l'Iran devono essere gestiti con attenzione, tenuto conto che se da un lato il presidente Ahmadinejad è preoccupato per la presenza occidentale ai propri confini, dall'altro è interessato a preservare ed incrementare i rapporti economici, specie con l'area occidentale dell'Afghanistan in cui gli investimenti iraniani sono ingenti.

Condizione per dare corpo alla *comprehensive civil-military counterinsurgency campaign* è coinvolgere pienamente nei processi decisionali della compagine internazionale le istituzioni afgane civili e militari.

È chiaro che le difficoltà che ci troviamo ad affrontare per portare a termine un progetto così vasto ed articolato sono molte e non facili. Ne voglio menzionare alcune premettendo tuttavia che, negli ormai quasi 11 anni di crisi afgana, ciascuna di esse si è evoluta parallelamente alla nostra strategia, divenendo sempre più insidiosa e complessa da risolvere.

Primo fra tutti si è presentato il problema di misurare i progressi compiuti in Afghanistan, al fine di comprendere come procedere con le azioni combinate civili-militari a supporto delle forze e delle autorità afgane. Sono così scaturite tre linee d'azione - sicurezza, governo e sviluppo (*security, governance e development*) - in relazione alle quali apprezzare l'evoluzione della missione nell'ottica della transizione

alle autorità afgane. Motivo per il quale è stato creato un organismo trasversale, denominato *Janib*, ossia *Joint Afghan-Nato Inteqal Board*, dove *Inteqal* è il termine che in lingua dari indica la "transizione". Tale valutazione è stata devoluta a un comitato composto da rappresentanze dei vari attori coinvolti nel processo, che ha sostanzialmente, nell'ordine, il compito di:

- raccogliere e correlare i "resoconti di transizione" (*transition assessment*), provenienti dai distretti e dalle province afgane;
- elaborare le proprie valutazioni, da sottoporre all'approvazione del governo centrale di Karzai e del Consiglio atlantico, a premessa dell'attuazione concreta della transizione in quelle aree valutate idonee a tale passaggio.

È facile intuire che una tale organizzazione, sebbene garantisca il pieno coinvolgimento afgano nella gestione della crisi, è stata altresì soggetta - e lo è tuttora - a pressioni di carattere politico interne al governo di Karzai, legate principalmente all'atavico confronto etnico.

Stabilito comunque il contesto in cui collocare la campagna Isaf e soprattutto la fase di transizione, abbiamo dovuto fronteggiare ulteriori problematiche, in grado di compromettere il perseguimento degli obiettivi della missione se non adeguatamente gestite.

Per quanto attiene alle forze di sicurezza afgane, una delle principali problematiche riscontrate è stata quella della qualità del personale, poiché l'Afghanistan ha un tasso di analfabetismo intorno al 72%. Nella formazione - ad esempio insegnare ai militari ed alla polizia afgana come ricavare le coordinate da una mappa - si ovvia, in molti casi, ricorrendo alla sola intesa verbale, alle immagini e all'addestramento per imitazione; ma si tratta di metodi che, sebbene efficaci, non permettono di raggiungere i livelli di preparazione necessari per conferire piena autonomia alle forze di sicurezza afgane. Sono state pertanto lanciate molteplici campagne d'istruzione, ma si tratta d'iniziative che richiedono tempo e che è difficile sincronizzare con le altre azioni nell'intento di conseguire la continuità indispensabile a non concedere spazio alle reazioni degli *insurgents*.

Una volta attuati i provvedimenti per disporre di una base idonea a costruire il dispositivo di sicurezza afgano, è apparso chiaro che ciò non era sufficiente ad assicurare uno strumento in grado di fronteggiare i ribelli e mantenere l'ordine e la sicurezza nel paese. Dunque, con la componente *Nato Training Mission-Afghanistan* (Ntm-A), sono stati approntati specifici strumenti sia per la formazione di base del personale delle forze armate e di polizia sia per assistere e supportare le unità afgane nell'assolvimento dei loro compiti.

Tuttavia, l'inerzia da superare per portare a regime un così articolato apparato, nonché tutte le difficoltà connesse con il reperimento delle risorse umane e finanziarie necessarie per una tale impresa, ancora oggi fanno registrare delle lacune nel sistema, in termini di istruttori, addestratori e *mentors*. Si tratta di deficit da risolvere al più presto, al fine di disporre di uno strumento adeguatamente dimensionato per supportare lo sviluppo completo delle forze di sicurezza afgane, pena il rinvio *sine die*

della transizione, alla quale invece dovrà seguire il *re-deployment* di Isaf, naturale fase conclusiva delle operazioni Nato.

Nel frattempo, al fine di esercitare comunque un idoneo controllo del territorio anche nelle aree a bassa presenza di forze di sicurezza afgane, a metà del 2010 è stato lanciato il progetto di formazione della polizia locale afgana (*Afghan Local Police, Alp*). Unità di polizia a reclutamento locale preposte al controllo delle aree che sono interessate dal critico passaggio delle operazioni dalla "fase di pulizia" (*clear*) a quella di "consolidamento" (*hold*). Grazie alla provenienza di tali uomini dalle fila delle popolazioni dei villaggi in cui operano, l'Alp consente un efficace controllo dei cittadini e del territorio. La loro validità è dimostrata anche dal fatto che gli *insurgents* considerano tali unità una minaccia, ossia degli obiettivi paganti. Di contro, si è rivelato essenziale scongiurare che le unità Alp si convertissero in milizie, ovvero fossero percepite come tali dalla popolazione. Ciò è stato possibile attraverso specifici meccanismi di selezione e controllo del personale Alp, oltre a non prevedere la distribuzione permanente di armamento d'ordinanza se non in specifici casi e comunque registrandone l'assegnazione per tracciarne così la gestione.

Un altro ostacolo allo sviluppo delle forze afgane è rappresentato dalla mancanza di un solido supporto logistico ad ampio spettro, che provveda al mantenimento delle capacità delle forze ed alla futura definizione di una politica di approvvigionamenti che segua e sostenga nel lungo termine la piena maturazione delle forze armate e di polizia. Anche in tale caso, abbiamo rapidamente compreso l'incongruo rapporto "costo-efficacia" nel procedere con la normale sequenzialità alle iniziative di formazione del personale e della dirigenza. Si è quindi deciso di proseguire con progetti di formazione simultanei a tutti i livelli, puntando alle figure più istruite per la formazione della futura dirigenza afgana. Tale approccio è stato adottato anche dalle altre componenti della comunità internazionale impegnate in Afghanistan nell'attuazione delle iniziative di *capacity building* correlate alla *governance* ed al *development*.

Proprio per integrare il più possibile le linee d'azione, sia a sfondo civile che militari, sono stati impiegati anche in Afghanistan i *Provincial Reconstruction Team (Prt)*, sulla scorta della positiva esperienza irachena. Si tratta di unità civili-militari, che integrano anche personale locale, in grado di realizzare progetti su scala provinciale volti a promuovere l'erogazione di servizi sociali ed a consolidare la *leadership* delle autorità locali incrementandone così il consenso. In tale ambito, l'esperienza afgana sta dimostrando l'importanza della sincronizzazione delle iniziative civili con quelle militari, ma soprattutto ha rivelato un effetto collaterale da neutralizzare al più presto. In particolare, i Prt devono evolvere al maturare delle istituzioni locali, scongiurando il pericolo di apparire come strumenti di governo parallelo imposto dall'esterno. Se questa fosse la percezione di tali pedine, si rischierebbe di far apparire la compagine internazionale impegnata in Afghanistan quale terzo attore in causa per il controllo del paese, dopo gli *insurgents* ed il governo afgano. Ciò negherebbe definitivamente ad Isaf il consenso della popolazione guadagnato con fatica ed offrirebbe ai ribelli la ghiotta occasione di dipingere gli occidentali quali invasori interessati solo al controllo del suolo afgano e non al benessere dei suoi abitanti.

Ad ogni modo, individuate ed attuate queste lezioni apprese, le dinamiche evolutive delle direttrici - sicurezza, *governance* e sviluppo - hanno svelato altre criticità.

Riguardo alla sicurezza attualmente stiamo fronteggiando una minaccia particolarmente subdola e pericolosa: quella dell'infiltrazione di ribelli tra le fila delle forze armate e di polizia afgane. Inoltre, proprio in questi ultimi giorni, al di là dell'attacco al Prt di Herat, nell'ambito di una più articolata azione offensiva rivolta anche alle strutture civili, abbiamo registrato un aumento del numero degli attacchi a danno delle nostre forze con *led* e con armi leggere.

Sul versante *governance*, ha assunto nel tempo sempre maggior peso la lotta alla corruzione che ancora caratterizza la classe dirigente afgana a tutti i livelli, a partire da quello centrale. Anche in tale ambito non mancano le iniziative. In particolare, il generale Petraeus ha voluto creare una specifica *task force*, dedicata alle azioni di contrasto alla corruzione, sempre in collaborazione con le autorità afgane. I successi riportati da tale iniziativa sono notevoli e numerose indagini si sono concluse con la rimozione di vari funzionari a tutti i livelli e con la condanna di alcuni di essi. In sostanza, si tratta di un fortissimo segnale di volontà sia della comunità internazionale nel sostenere il consolidamento della *governance* afgana sia di quest'ultima nella determinazione a depurare l'apparato statale dagli elementi che contrastano la normalizzazione del paese. Strettamente connessa a tale iniziativa, in seno ad Isaf, è stata creata anche un'altra *task force* dedicata al monitoraggio dei fondi della comunità internazionale, in afflusso al governo centrale afgano, e da questo ai governatori provinciali e quindi ai distretti.

Un'ulteriore iniziativa in via di attuazione è connessa con lo sviluppo ed il consolidamento dello stato di diritto in Afghanistan, che si concretizza con l'obiettivo di garantire la persecuzione dei reati penali e di assicurare ai cittadini la risoluzione legale delle controversie. Si tratta di un settore molto delicato e, alla stregua dei due precedenti, che non ricade pienamente fra quelli afferenti alla compagine militare. Tuttavia, il Consiglio atlantico ha recentemente approvato la proposta statunitense di includere nelle forze Isaf anche una *Nato Rule of Law Field Support Mission*, che avrà proprio il compito di supportare ed armonizzare i progetti lanciati in tale settore dalle componenti internazionali schierate in Afghanistan. Modalità di coordinamento e specifiche competenze sono ancora in via di finalizzazione, ma ciò che mi preme in questa sede sottolineare è che ancora una volta Isaf sta producendo l'ennesimo sforzo per attivare tutti i possibili canali di supporto alla rinascita di un Afghanistan libero dall'oppressione dei precedenti regimi e dotato di una reale identità nazionale, qualunque sia il significato che la popolazione afgana vorrà dare a tale termine.

Sebbene non sia lo sforzo principale, non mancano componenti Isaf che cooperano con le forze afgane nel contrasto al narcotraffico. Ciò nella considerazione che la coltivazione dell'oppio costituisce una delle maggiori fonti di finanziamento delle attività degli *insurgents*. In tale quadro i progetti avviati nel sotto-settore *development* relativo all'industria agricola afgana rappresentano una valida iniziativa, purché offrano una reale ed attuabile alternativa alla coltivazione del papavero. Infatti, non è ancora pensabile la conversione della produzione agricola afgana dal papavero al grano e ad altri cereali senza prima avviare la realizzazione di sistemi di irrigazione adeguati a sostenere tale sforzo. In merito, sono in corso vari studi di fattibilità per la costruzione di dighe volte sia alla produzione di energia elettrica sia alla distribuzione delle acque.

Infine, prima di riassumere le lezioni sinora apprese nell'esperienza afgana, intendo evidenziare un elemento afferente alla fase di transizione - già essa stessa sintesi della maturazione delle forze militari italiane ed in generale di tutta la Nato - nella moderna gestione delle crisi. Non si tratta di una *exit strategy*, bensì del banco di prova dell'efficacia delle nostre azioni, non più attuate come strumento militare, ma come sistema paese, ovvero come comunità internazionale. In tale ambito, risulta fondamentale armonizzare gli sforzi delle varie componenti in gioco per conseguire il più efficace supporto all'Afghanistan e, per i contributori Isaf, creare le condizioni per *partnership* economico-industriali nell'ambito dello sviluppo dei servizi afgani e - grazie alla sottrazione di importante *humus* per le organizzazioni terroristiche transnazionali - migliorare il livello di sicurezza internazionale.

4.3. Conclusione

E ora riassumo:

- l'Afghanistan ha confermato l'esigenza dei singoli paesi di fornire il giusto contributo alla Nato nella gestione delle crisi internazionali, anche quando si tratta di aree lontane dai propri confini. Risulta infatti indispensabile esportare sicurezza mediante lo schieramento di contingenti che si contraddistinguono soprattutto per la qualità delle forze più che per la quantità;
- le operazioni di *counterinsurgency*, concretizzazione del *comprehensive approach*, ma spesso attuate in passato come mere azioni di *counterguerrillas*, si sono ulteriormente evolute in *comprehensive civil-military counterinsurgency campaign*. Si tratta della simultanea attivazione delle componenti militare, diplomatica, dell'informazione ed economica di un "sistema paese", ma in definitiva della comunità internazionale, volta non ad esportare un modello occidentale bensì a far emergere e sfruttare tutte le potenzialità del paese in crisi, rendendolo così immune al germe della paura, dell'isolamento, dell'ignoranza, della violazione dei diritti umani, del reclutamento terroristico. Si tratta dunque di offrire alla popolazione, vessata dai ribelli, una concreta alternativa per il benessere e la crescita del paese. Per fare questo, è necessario sviluppare una visione comune degli intenti che il "sistema paese" e la comunità internazionale vogliono perseguire insieme, posto che procedere in maniera sordinata vanificherebbe molti degli sforzi compiuti;
- nell'attuazione di tale strategia è emerso che il coinvolgimento delle autorità locali è essenziale per condividere gli intenti, meglio coordinare gli sforzi e produrre effetti duraturi;
- allo stesso tempo, la gestione della crisi non può prescindere dalla dimensione regionale, sia per comprenderne le reali cause sia per giungere, ancora, ad una soluzione duratura;
- ciò, tuttavia, richiede un notevole sforzo per ben comprendere il tessuto etnico e tribale del paese non solo in termini di efficacia delle operazioni militari ma soprattutto circa la validità e adeguatezza dei programmi di sviluppo e assistenza umanitaria alla popolazione, che dipendono infatti dalla loro compatibilità. Quanto più queste attività avvengono nel solco della cultura locale - anche tribale - e senza alterare gli equilibri etnici tradizionali, tanto più esse avranno la possibilità di raggiungere gli obiettivi prefissati. Al fine di armonizzare il rapporto degli attori internazionali (a livello politico, economico e militare) con le realtà afgane è stato

necessario quindi prendere in esame sempre più dettagliatamente la composizione etnica e la struttura tribale dell'Afghanistan;

- altrettanto indispensabili risultano le capacità di formazione, addestramento, guida e partenariato (*training, mentoring e partnering*) che, subordinatamente ad efficaci procedure di reclutamento, appaiono essenziali per costituire forze armate e di polizia locali in grado di soddisfare le esigenze di sicurezza del paese;
- anche settori non propriamente militari - quali il monitoraggio dei capitali, il contrasto alla corruzione ed al narcotraffico, nonché il sostegno allo stato di diritto (*rule of law*) - devono essere supportati adeguatamente poiché i deficit in tali ambiti potrebbero riflettersi sull'andamento generale della campagna;
- l'obiettivo finale delle campagne di *counterinsurgency* come quella di Isaf deve essere sempre quello di una graduale cessione alle istituzioni locali della responsabilità di gestione nei vari settori dell'amministrazione del paese. Non si tratta quindi di processi calendarizzabili ma che avvengono "su condizione" (*condition based*), che evolvono dalla totale sostituzione delle autorità locali, al loro supporto, sino alla semplice consulenza, per poi sfociare nel lungo termine in cooperazione, collaborazione e rapporti interstatali su scala regionale ed infine internazionale;
- sul piano operativo e tattico la minaccia *led* si è rivelata molto insidiosa concretizzandosi anche attraverso ordigni a controllo remoto. L'adozione di specifiche misure di protezione passiva e di disturbatori elettronici per neutralizzare gli ordigni controllati a distanza sono sicuramente provvedimenti efficaci, sebbene la recente cronaca sproni ad andare oltre. Altrettanto preoccupante il ricorso ad autobombe e kamikaze, sino alle azioni combinate nelle quali alle esplosioni hanno fatto seguito assalti condotti da squadre armate;
- proprio tale aspetto sottolinea ulteriormente l'importanza di *intelligence, surveillance e reconnaissance* sino ai minimi livelli e dimostra che la sola via di efficace contrasto all'insorgenza è rendere ostile ai ribelli il tessuto sociale da cui traggono invece linfa vitale;
- altrettanto indispensabile risulta un'efficace azione di controspionaggio, tesa a sradicare la presenza di infiltrati nella compagine di sicurezza e fra la dirigenza afgana.

Desidero terminare il mio intervento condividendo con questo uditorio un'ultima considerazione: la risoluzione delle crisi internazionali è l'indubbia via per incrementare la sicurezza e la pace globali, unico reale frutto auspicato dell'era della globalizzazione.

Il nostro sforzo deve essere compatto ed orientato a tale obiettivo. Gli ostacoli alla riuscita della missione Isaf sono tanti e complessi, in parte si sovrappongono e si rafforzano l'un l'altro. Tuttavia, per vincere la partita afgana, i paesi occidentali ed il governo di Kabul devono cercare di trasformare sin da subito i successi militari che si sono faticosamente ottenuti in progresso economico e stabilità, portando lo sviluppo anche nelle aree più remote e tra le fasce della popolazione che sinora non ne hanno beneficiato.

Grazie per l'attenzione riservatami.

5. Intervento

*Gabriele Checchia**

Cari amici, grazie innanzitutto allo IAI e a tutti i presenti per questo gradito invito. Certo parlare dopo tanti autorevoli interlocutori non è facile, e se tutti debbono dar prova di umiltà nell'affrontare tematiche così complesse (ciò cui opportunamente ci invita il professor Cornish) sarò il primo a farlo.

Mi fa molto piacere potere condividere con voi qualche esperienza che viene dal terreno: maturata cioè nel corso degli otto mesi, appena conclusisi, durante i quali ho avuto l'onore di svolgere l'incarico di inviato speciale del ministro Frattini per l'Afghanistan e il Pakistan. E vorrei leggere tale mia esperienza anche alla luce dei quattro anni precedentemente trascorsi come ambasciatore in Libano: quattro anni che mi hanno offerto la prima occasione di constatare in prima persona le enormi potenzialità dell'Italia nel mondo, quelle della nostra cooperazione e quelle della sua efficace interazione con i nostri *peace-keepers*, con le nostre forze armate.

Credo che l'azione di sistema che abbiamo svolto, e stiamo svolgendo, in Libano sia la stessa, come spirito di squadra e volontà di favorire l'emergere di assetti stabili e di pace, di cui il nostro paese sta dando prova in Afghanistan, ovviamente sempre in raccordo con i nostri partner e alleati. L'Italia può, in tutti i teatri nei quali è impegnata, andare a testa alta e questo ci viene ampiamente riconosciuto.

Per quanto riguarda il tema oggetto dell'odierna tavola rotonda, vorrei iniziare spezzando una lancia - in aggiunta a quanto hanno fatto altri oratori - in favore della credibilità democratica del popolo afgano. E' un paese, come sappiamo, che ha tanto sofferto e sta ancora soffrendo per le ferite provocate da decenni drammatici da cui solo ora, col nostro aiuto, sta faticosamente cercando di uscire. La stragrande maggioranza degli afgani, alla luce di tutti gli indicatori di cui disponiamo, vuole però vivere una vita normale, seppur ovviamente calibrata sulle specificità culturali e religiose del proprio antico paese. E' a questo Afghanistan che noi dobbiamo continuare a fornire tutto il necessario sostegno nonostante taluni si chiedano se ne valga davvero la pena. Io, e penso tutti quanti sono qui oggi, credo proprio che ne valga la pena.

Mi ha colpito in una recente tavola rotonda presso l'Ambasciata di Canada a Roma, cui ho avuto il piacere di partecipare proprio con il professor Silvestri, il messaggio che ha voluto farci pervenire l'ambasciatore di Afghanistan in Italia, l'amico Maroofi, a fronte delle visioni a volte improntate a pessimismo che alcuni oratori avevano tracciato del futuro del suo paese: quasi fosse un destino per l'Afghanistan non dovere tornare a conoscer pace, convivenza e sviluppo. "Vi siete resi conto - osservò in quell'occasione l'ambasciatore - dello straordinario fiorire di mezzi di informazione, giornali, reti televisive condotte molto spesso da giovani, che si sta registrando in Afghanistan in questi anni? Trasmissioni di qualità, tavole rotonde libere, vivaci". "È qualche cosa -

* Il Min. plenipotenziario Gabriele Checchia è inviato speciale del Ministro degli Affari esteri per l'Afghanistan e il Pakistan.

egli ha aggiunto - che di per sé giustifica i vostri sforzi così come i nostri". A tale constatazione l'ambasciatore ha coniugato considerazioni di valenza analoga sulla crescita costante di compagnie aeree afgane di trasporto, piccole e medie, pubbliche e private, segno di una rinnovata vitalità economica. Ecco perché, lo ripeto, ritengo vi siano abbondanti motivi per considerare più che giustificato l'impegno forte che la comunità internazionale sta portando avanti in quel paese. C'è un Afghanistan su cui bisogna scommettere, tuttora sottoposto a sfide e minacce importanti pur se decrescenti, e che proprio per questo motivo non possiamo "lasciare solo".

Spezzata dunque una lancia a sostegno delle potenzialità democratiche e di ritrovata crescita del popolo afgano, vengo a qualche riflessione che nasce dalla mia breve ma densa esperienza di inviato speciale, incarico nel quale sono succeduto ad un collega di riconosciuto valore come il nostro attuale ambasciatore a Pechino, Massimo Iannucci.

La prima sensazione che ho tratto, e che si è consolidata in questi mesi, è che - come è stato appena osservato - la situazione che stiamo vivendo in Afghanistan è quella di un *work in progress*. Abbiamo iniziato un percorso, ci siamo dati delle scadenze ed è bene averlo fatto perché devono fungere da catalizzatore di sforzi, sforzi dei nostri paesi e dei nostri partner afgani: una di queste, molto importante, è la conferenza sull'Afghanistan in programma a Bonn per il prossimo 5 dicembre. Non possiamo sapere, e credo sarebbe ingenuo se non presuntuoso anticiparlo, quale sarà l'esito di questi nostri sforzi. Certamente da fine 2001 a oggi i risultati positivi non mancano, e sono stati autorevolmente ricordati anche in questa sede.

Ma vi è anche la percezione di una minaccia tutt'ora presente per quell'Afghanistan stabile, democratico e in pace che desideriamo e per il quale i nostri paesi e governi stanno lavorando: è la minaccia che deriva dall'antica frammentazione del paese, dalla sua tormentata storia ma anche, e oggi in primo luogo, dalla presenza sul suo territorio di cellule terroristiche di varia provenienza ed espressione, nella maggioranza dei casi, di un Islam radicale e militante. E' proprio da tali perduranti criticità e vulnerabilità che, come sapete, taluni traggono argomenti per considerazioni improntate a sfiducia sul futuro dell'Afghanistan. E tuttavia sono convinto che anche volendo riconoscere l'esistenza di fattori tali da legittimare un qualche "pessimismo della ragione", altri ve ne sono che debbono indurci a far prevalere su tale stato d'animo "l'ottimismo della volontà": perché, come ho detto, i segnali per sperare non mancano.

Quali dunque gli strumenti di cui disponiamo per fare sì che di qui alla conferenza di Bonn -a dieci anni dalla prima, sempre in Germania, quando il nuovo Afghanistan era davvero una realtà evanescente - i traguardi sinora raggiunti possano essere consolidati, e acquisire quel carattere di irreversibilità che auspichiamo?

Intanto - parlo per l'Italia ma credo sia percezione condivisa da tutti i paesi impegnati in Isaf - quel "mix" di *counter-insurgency/counter-terrorism*, *institution-building*, e aiuto allo sviluppo socio-economico che ha mostrato di poter produrre risultati importanti e sul quale pertanto, con gli aggiustamenti richiesti dall'evoluzione della situazione sul terreno, dobbiamo continuare a puntare. Risultati importanti forse non in tutto il paese, come avremmo invece voluto, ma certamente nelle regioni, nelle province, nelle città che il presidente Karzai - ed è rivelatore dei progressi compiuti che sia stato il lo stesso

capo dello stato afgano a farlo - ha indicato come già "transitabili". Bisogna ora far sì che tali successi inneschino una dinamica in grado di allargarsi a tutto il paese. In altri termini è indispensabile continuare ad avvalersi della pluralità di strumenti che ho sopra evocato (e nel caso dell'Italia, consentitemi di osservare, l'eccellente interazione tra il ministero degli Affari esteri e quello della Difesa non è certo estranea ai lusinghieri risultati nella regione occidentale sotto nostro comando), puntando però sempre più - con il progressivo miglioramento della situazione sul terreno - sul cosiddetto *soft power*.

Ed è proprio nella nostra accresciuta consapevolezza delle potenzialità di un uso sempre più mirato, e direi strategico, del *soft-power*, naturalmente complementare e non sostitutivo delle attività "cinetiche" che - come già rilevato dal professor Cornish e dal generale Abrate - risiede a mio avviso la prima delle "*lessons learned*". Un numero sempre maggiore di commentatori e analisti sembra infatti convenire sul fatto che iniziative tipiche del *soft power*, da quelle di sostegno allo sviluppo locale - anche attraverso micro-progetti - ad altre riconducibili al *capacity-building* (settori per i quali viene unanimemente riconosciuta all'Italia, anche sul teatro afgano, straordinaria *expertise* e capacità) possono rivelarsi strumento prezioso non solo per offrire più accettabili condizioni di vita al popolo afgano, ma anche per depotenziare sul territorio la capacità di attrazione e reclutamento dell'insorgenza.

La seconda "*lesson learned*" che vorrei menzionare è quella concernente il ruolo cruciale che la dimensione regionale può esercitare - ove opportunamente valorizzata e orientata - ai fini della stabilizzazione afgana. Stabilizzazione che, ripeto, deve essere soprattutto un obiettivo cui mirare perché, per riprendere la formula di un politologo stimato come Giovanni Sartori, la democrazia perfetta non esiste, ma deve restare un modello cui tendere per innescare dinamiche virtuose e agire da catalizzatore di sforzi. Così per l'Afghanistan credo non esista una stabilizzazione perfetta ed esente da rischi di ricadute, ma vi è un modello di Afghanistan possibile e accettabile che deve rappresentare, per così dire, la stella polare della nostra azione.

In tale sforzo verso il miglior Afghanistan possibile, un corretto utilizzo della dimensione regionale può rivelarsi strumento di vaglia. E questo per vari motivi. Innanzi tutto - lo diceva il generale Abrate ma anche altri hanno richiamato lo stesso concetto e ho avuto modo di parlarne spesso con l'amico Vincenzo Camporini - perché l'Afghanistan è da sempre al cuore di una regione geo-strategicamente sensibile e ha vicini importanti e non facili da gestire. Il primo vicino importante, e nella percezione di molti afgani ingombrante, con sue preoccupazioni e priorità che non sarebbe però corretto sottovalutare o ignorare, è il Pakistan. L'Afghanistan ne ha un altro ad ovest altrettanto rilevante, che è l'Iran, ma qui vorrei concentrarmi di più sulla dimensione pachistana.

Il Pakistan ha a lungo cercato e cerca tuttora, quantomeno in talune componenti della sua dirigenza, di ottenere, via Afghanistan, quella che gli studiosi chiamano "profondità strategica". E' un *asset* che Islamabad ricerca, come noto, a fronte di un altro importantissimo attore regionale quale l'India. Come si vede, la dimensione regionale interagisce dunque strettamente con la irrisolta problematicità del rapporto indo-pachistano, anche se in queste settimane non mancano segnali di riaffiorante dialogo tra le due capitali, che ci auguriamo possano portare a un clima più costruttivo: non possiamo ignorarla e non possiamo quindi ignorare, tenendo a mente le loro potenziali

ricadute in Afghanistan, le preoccupazioni e le sensibilità pakistane. Esse vanno però volte, a mio avviso, in positivo. Il che vuol dire parlare, interagire con i nostri interlocutori pachistani mettendo tutte le carte sul tavolo: le nostre preoccupazioni e le loro.

Il dato "Pakistan" è, dunque, importante e da gestire con accortezza. Ma vi è un'altra variabile dell'equazione regionale, e seppur indirettamente afgana, non sempre oggetto, nella mia percezione, della dovuta considerazione. Contigue ad Afghanistan e Pakistan sono le repubbliche ex-sovietiche dell'Asia centrale; non lontana è la ex-potenza egemone, anch'essa in profonda trasformazione, vale a dire la Federazione russa. Tanto le prime quanto quest'ultima sono comprensibilmente inquiete per lo scenario di un Afghanistan che, Dio non voglia, dovesse tornare ancora una volta sotto la cappa dell'islamismo militante. Sono dunque le repubbliche dell'Asia centrale e la stessa Russia attori da tenere ben presenti in qualsiasi esercizio regionale volto a sostenere gli sforzi di stabilizzazione in Afghanistan. E poi, come ho detto, c'è l'India, molto più ad est ma che gioca un proprio ruolo. E c'è un Iran ad ovest che certamente ha interesse, come i nostri paesi, ad un Afghanistan in pace e non ostile ma che, al tempo stesso, non nasconde di avere una propria "agenda" non necessariamente coincidente con la nostra: di tutto ciò, e di tale complesse interazioni tra paesi dalla lunga storia e da sempre con relazioni altalenanti, dobbiamo essere consapevoli e, in effetti, lo siamo. Per l'insieme di tali motivi, la dimensione regionale va dunque assolutamente integrata nelle nostre riflessioni su come assicurare il successo della transizione in Afghanistan, perché è dato geo-politico cruciale.

Ma la dimensione regionale interagisce anche con un altro fattore sempre più avvertito dalla comunità internazionale come potenzialmente rilevante per il buon esito dei nostri sforzi: vale a dire il successo, o meno, del difficile e ancora embrionale dialogo politico inter-afgano. L'espressione si riferisce, in sostanza, alla ricerca non facile di un punto d'intesa politico tra gli ambienti espressione del nuovo Afghanistan e quei settori dell'insorgenza che accettino di interrompere i loro legami con *al Qaeda*, rinunciare alla violenza e rispettare la costituzione. A nostro avviso, infatti, tanto più tali tentativi di dialogo con l'insorgenza si caratterizzeranno per un approccio inclusivo e di presa in considerazione delle sensibilità di tutte le componenti del mosaico etnico-confessionale afgano, evitando, dunque, di configurarsi come esercizio meramente inter-pashtun tra pashtun moderati e di area istituzionale da un lato e talebani meno ideologizzati dall'altro, tanto più gli attori regionali cui le citate altre etnie sono, da sempre, vicine saranno spinti a non ostacolare al loro buon esito.

Questo vale per la Russia così come per le repubbliche dell'Asia centrale, timorose anch'esse di ogni dinamica suscettibile di portare in Afghanistan a un eccessivo rafforzamento della componente pashtun. Tutti sappiamo, ad esempio, che è da secoli presente in Afghanistan un'etnia importante non tanto numericamente quanto in termini di storia e peso politico e culturale: l'etnia hazara di confessione sciita, nei cui confronti da secoli l'Iran ha un occhio di riguardo per motivi in parte "tattici" ma dettati anche da affinità confessionale. La necessità di fare sponda al decollo e all'approfondimento di un processo di riconciliazione inter-afgano, purché provvisto dei citati caratteri di inclusività, mi sembra dunque possa rappresentare la terza delle "lessons learned", elemento da tenere ben presente.

Consentitemi di tornare ora, brevemente, al dato "cooperazione regionale" in senso lato sempre con riferimento al "dossier" Afghanistan per condividere con voi qualche ulteriore riflessione. Mi sono recato circa tre mesi fa a Gedda per la riunione degli inviati speciali del cosiddetto *International Contact Group* (Icg) ospitata, per la prima volta, dalla Organizzazione della Conferenza islamica (Oic). La dimensione regionale - accanto a quella dei paesi impegnati in Isaf - era presente in un formato direi ottimale: c'erano, tra gli altri, gli iraniani, i turchi, i sauditi, i cinesi, i russi, gli indiani, i qatarini, i pachistani, gli emiratini. In sostanza tutti, o quasi, i *power-brokers* ineludibili per qualsiasi esercizio di stabilizzazione e pacificazione di quel tormentato paese. Ma qual è il segnale, per molti versi ancor più importante, emerso dall'incontro di Gedda? A mio avviso, l'aver essa offerto, proprio per la rilevante presenza numerica di paesi di area islamica e per l'essere stata ospitata dall'Oic, prova tangibile del fatto che quello in atto in Afghanistan non è uno scontro tra mondo musulmano e Occidente quanto, piuttosto, un aspro confronto tra la comunità internazionale nel suo complesso e gli afgani, largamente maggioritari, che in essa si riconoscono, da un lato, e una visione intollerante e minoritaria dell'Islam dall'altro.

Ne deriva - e potrebbe essere questa, almeno nella mia analisi, la quarta delle "*lessons learned*" - che quanto più riusciremo a coinvolgere, nelle nostre riflessioni e iniziative politico/diplomatiche relative all'Afghanistan, paesi e figure espressione della componente islamica moderata tanto più lo stesso dialogo inter-afgano ne trarrà beneficio. A questo proposito, non posso non soffermarmi sul ruolo positivo e importante che sta a tale riguardo già svolgendo la Turchia, un paese in grado di esprimere anche in Asia centrale un valore aggiunto di assoluto rilievo. E' qualcosa di cui l'Italia è del resto ben consapevole, e credo che il nostro governo e il nostro presidente del Consiglio possano rivendicare a giusto titolo di non aver mai smesso di puntare, anche in chiave di concorso alla stabilizzazione regionale e in Afghanistan, sul possibile contributo di Ankara.

La Turchia, potenza sunnita moderata, da secoli presente e attiva in Asia centrale ma anche credibile e antico membro della Nato, è anche in Afghanistan paese stimato, rispettato e considerato come partner e interlocutore difficilmente sostituibile. Non a caso proprio Istanbul ha ospitato, nel 2010, una importante riunione di cooperazione regionale "*Afghan-oriented*" significativamente intitolata "*Afghanistan, Heart of Asia*". Da parte turca si sta organizzando analogo evento il prossimo autunno nel vivo, e a mio avviso condivisibile, auspicio di potere avere tra gli stati partecipanti, questa volta, anche l'India. E' appuntamento da non trascurare anche perché esso avrà luogo per giunta solo qualche settimana prima della attesa e importante conferenza di Bonn, a guida congiunta tedesca e afgana.

Resta il fatto che, come ho in precedenza osservato, si sta consolidando in questi mesi in seno alla comunità internazionale la sensazione che difficilmente si potrà pervenire a una durevole stabilizzazione del quadro afgano se alle attività condotte dalla coalizione sul terreno e agli sforzi in atto a livello regionale non verrà associato quello che il segretario di Stato Usa, signora Clinton, ha definito - nel suo importante discorso dello scorso febbraio alla *Asia Society* di New York - il *political surge*, con un attivo se pur discreto supporto della comunità internazionale al dialogo inter-afgano. Tale dichiarata consapevolezza statunitense della rilevanza della dimensione in parola non è del resto estranea alla crescente attenzione che viene, da qualche tempo, rivolta anche dai

media ai contatti che sarebbero in atto dietro le quinte, con il supporto di taluni paesi terzi nel ruolo di *facilitators*, tra la dirigenza afgana e le componenti talebane non pregiudizialmente contrarie al dialogo. Non disponiamo di elementi precisi al riguardo, anche se molto si parla, ad esempio, di un attivo interessamento tedesco: in ogni caso, a torto o ragione, il *surge* politico viene sempre più percepito come componente fondamentale dell'equazione e vedremo, dunque, che cosa i prossimi mesi ci porteranno su tale delicato, e direi anche potenzialmente scivoloso, versante.

Si tratterà di vedere tra l'altro, a conferma della complessità dell'esercizio, se e come si svilupperà la proposta avanzata da taluni di "fornire un indirizzo" (una *venue*) al negoziato: non dico ai talebani ma al negoziato. La Turchia era stata a suo tempo sondata in proposito, e credo si siano ad un certo punto profilate varie opzioni per la possibile sede di tali contatti inter-afgani con assistenza internazionale: per esempio il Qatar. Al momento il quadro resta fluido.

Bisognerà inoltre capire se, e in che misura, la recente uscita di scena di Osama Bin Laden potrà consolidare, quanto meno nella componente meno estremista della dirigenza talebana, la disponibilità al negoziato con le legittime istituzioni afgane e le figure, a cominciare dal presidente Karzai, che delle stesse sono espressione. Vi è, come sapete, chi sostiene che l'uccisione di Bin Laden, fondatore e *leader* storico del movimento, sia stato per *al Qaeda* un colpo molto duro dal quale il movimento *jihadista* potrà difficilmente riprendersi. E questo, si prosegue, dovrebbe favorire quanti all'interno dell'Afghanistan e della componente talebana considerano quella *qaedista* ormai una "carta perdente". Anche perché secondo più di un commentatore, la formazione già guidata da Bin Laden sarebbe in Afghanistan "molto radicale, ma anche poco radicata". Ove tali chiavi di lettura dovessero rivelarsi corrette, ma il condizionale mi sembra d'obbligo, saremmo allora in presenza di un *best case scenario*: e cioè una uscita di scena di Osama Bin Laden che si traduce anche in una disponibilità di settori non secondari della galassia talebana al confronto non violento con il governo. Si tratterà poi, ovviamente, di vedere se sarà una scelta tattica o strategica.

Per tornare, in chiusura, alle "*lessons learned*" vorrei ribadire che l'esperienza di questi anni ci ha confermato nel convincimento del ruolo cruciale che - ai fini della nascita pur travagliata di un Afghanistan nuovamente in pace e dotato di istituzioni credibili e rispettate, *in primis* dal popolo afgano - può e deve continuare a svolgere il nostro impegno in quel martoriato paese: sia per innescare dinamiche sostenibili di sviluppo socio-economico, anche nella periferia del paese, che per avvicinare sempre più il popolo afgano alle istituzioni nazionali. Mi riferisco ad esempio, quanto a tale ultimo obiettivo, all'azione importante che stanno esercitando le nostre iniziative in materia, tra l'altro, di *state building* e di *delivery of justice*. Sono tutte componenti di una strategia integrata della comunità internazionale, con l'Italia in prima linea, sulla quale gli oratori che mi hanno preceduto hanno, opportunamente, già posto l'accento.

Desidero tuttavia ribadire, se mi consentite con una punta di orgoglio nazionale, che l'Italia anche sotto tale profilo sta riscuotendo, sia presso gli afgani che presso i nostri alleati, stima sincera e diffusa. Citerò a puro titolo di esempio (perché molti sono gli aspetti del nostro sforzo complessivo sul terreno civile, grazie in larga misura ai fondi della nostra cooperazione allo sviluppo, sui quali mi potrei soffermare) quanto stiamo ormai da anni facendo nel settore della giustizia. E' ambito nel quale credo davvero si

possa dire che siamo in Afghanistan paese *leader*, e a nessuno sfugge come proprio il settore del *delivery of justice*, con le correlate attività formative da noi condotte in Afghanistan e in Italia a favore degli operatori afgani, sia elemento cruciale per avvicinare la popolazione alle istituzioni, e per converso ridurre la presa della propaganda estremista/fondamentalista. In sostanza è nostra impressione che la popolazione afgana anche nelle aree più periferiche, e dunque per molti versi maggiormente vulnerabili al messaggio *qaedista*, stia poco a poco cominciando capire che, se intelligentemente aiutate, le istituzioni afgane potranno cominciare a esercitare la funzione di rendere giustizia in modo credibile ed equo. Derivandone, questo almeno è quanto tutti auspichiamo, il venire meno di quella che molti continuano purtroppo in quel paese ad avvertire come una scelta per taluni versi "obbligata": rifugiarsi nel ricorso a forme di giustizia alternativa, incompatibili con i nostri valori democratici e principi giuridici. Come vi è certamente già noto stiamo perseguendo, sia come Italia che come paese convintamente membro della coalizione internazionale, tale ambizioso traguardo con una pluralità di strumenti: dal contributo alla riforma in chiave europea del sistema giudiziario e penitenziario, al rafforzamento del ruolo delle donne in seno alla struttura giudiziaria afgana, alla formazione delle nuove leve della magistratura di quel paese con programmi che vedono impegnati, in Afghanistan e in Italia, anche nostri qualificati istituti universitari. Potrei naturalmente offrirvi altri esempi di quanto stiamo facendo in termini di *institution building*, ma mi sembra preferibile lasciare spazio per uno scambio di vedute se vi sarà tempo.

Consentitemi di chiudere questa mia presentazione con talune considerazioni di carattere, per così dire, maggiormente "politico". Il ritiro, o per meglio dire la riconfigurazione, dei nostri militari in teatro alla scadenza di fine 2014, che l'Isaf e la comunità internazionale si sono date per considerare la transizione conclusa, resta l'obiettivo da perseguire insieme con i nostri alleati in base al noto principio del "*together in, together out*". Certo, come ripetutamente rilevato sia dal ministro Frattini che dal ministro La Russa, i tempi concreti e le modalità del ritiro non potranno tuttavia non essere *condition-based*. Vale a dire che quella di fine 2014 resta una *deadline* cui tendere con metodo e determinazione, ma il rispetto della stessa non potrà in ogni caso implicare un venire meno dell'impegno, che insieme alla comunità internazionale ci siamo assunti, di non tradire il nostro prioritario obiettivo politico: quello cioè di veder nascere un Afghanistan democratico (pur con tutte le specificità che derivano dalla sua storia e cultura), nuovamente in pace con sé stesso e con la regione e in grado di rivelarsi fattore di crescita socio-economica per l'intera area.

In altri termini, e questo è anche l'unanime convincimento dell'*International Contact Group*, la comunità internazionale non dovrà più commettere l'errore che, certamente in buona fede, venne commesso all'indomani della fuoriuscita da quel paese delle truppe sovietiche. L'aver lasciato alla fine degli anni '80 l'Afghanistan al suo destino, nella errata convinzione che partiti i sovietici tutto sarebbe tornato alla normalità, contribuì infatti non poco (ma lo abbiamo appreso purtroppo col senno di poi) a facilitare la presa di controllo di quel territorio da parte di formazioni come quelle talebane dotate di agende non compatibili - come i fatti mostrarono - con i nostri valori, e, cosa ancor più grave, con le aspirazioni profonde a una vita normale e pacifica della stragrande maggioranza del popolo afgano.

Con una gestione più accorta della fase successiva alla fuoriuscita dell'Armata rossa avremmo forse potuto evitare molti drammi a livello inter-afgano e internazionale. Così non è stato, ma quanto avvenuto ci deve essere di lezione. Mi sembra che di ciò i governi, tra cui il nostro, dei paesi impegnati in Isaf siano ormai, fortunatamente, ben consci. A conferma di tale maturata consapevolezza, mi limiterò a ricordare la decisione raggiunta dalla Nato a Lisbona in occasione del suo ultimo vertice, di stabilire con l'Afghanistan un partenariato di lungo periodo post-2014 comprensivo - e non è a mio avviso dato secondario - di una componente di "dialogo politico". Credo che tale partenariato sia un modo lungimirante non solo di andare incontro alle aspettative dei nostri partner afgani di non vedersi ancora una volta lasciati al loro destino, ma anche - e molto dipenderà in questo caso da come sapremo sfruttare le opportunità offerte dal *volet* del "dialogo politico" - per operare ai fini di quel rasserenamento del clima complessivo sul piano regionale cui ho fatto riferimento.

Si tratterà in sostanza di far comprendere ai paesi vicini, *in primis* quelli più diffidenti verso scenari di rapporto strutturato e di lungo periodo tra l'Alleanza atlantica e l'Afghanistan (ho in mente ad esempio il Pakistan, l'Iran e la stessa Federazione russa) che un tale sviluppo potrà rappresentare per loro non una "minaccia" quanto piuttosto un'opportunità. Mi riferisco al fatto che l'Afghanistan si troverà d'ora in poi nelle condizioni, proprio grazie a un partenariato forte con la Nato, di procedere periodicamente a consultazioni con un attore centrale e responsabile della vita internazionale su temi di rilievo. Ciò dovrebbe assicurare i paesi che ho sopra citato contro i rischi, che taluni di essi mostrano di considerare reali, di possibili scelte da parte del futuro Afghanistan non sufficientemente meditate e potenzialmente pregiudizievoli per i loro interessi.

Ho dunque cercato in questa mia presentazione di condividere con voi, e con gli autorevoli relatori che mi hanno preceduto, sia le "lezioni apprese" nel corso dei miei otto mesi in qualità di inviato speciale sia riflessioni di ordine più generale sul dossier Afghanistan nella consapevolezza che l'esito dei nostri sforzi non può ancora considerarsi scontato. Condivido, come penso molti di voi, il sobrio convincimento del generale Petraeus che stiamo certo realizzando progressi in quel paese, sul terreno e nelle coscienze afgane, ma si tratta di passi avanti ancora "*fragile and reversible*". Momenti di confronto come quello che abbiamo potuto realizzare oggi qui, grazie ancora una volta allo Iai, possono aiutare noi e i nostri amici afgani (e mi rallegro per la qualificata presenza di quell'ambasciata) a comprendere come rendere i nostri sforzi comuni ancora più mirati e incisivi nonché, e soprattutto, come rendere irreversibili i progressi compiuti.

Ho parlato a braccio perché mi sembrava più utile condividere con voi, senza schemi predefiniti, le mie esperienze sperando di aver offerto qualche spunto di riflessione. Un plauso, consentitemi di chiudere così, al nostro paese, alle nostre istituzioni, alle nostre forze armate e a tutti coloro, militari e civili, che con tanto impegno e spirito di sacrificio lavorano quotidianamente - a fianco dei nostri partner e alleati - per gli obiettivi che ho sopra cercato di tratteggiare. L'Italia, ci è da tutti riconosciuto, sta portando avanti il suo contributo alla nascita di un nuovo Afghanistan stabile e democratico con uno spirito di sistema encomiabile. E' qualcosa di cui dobbiamo essere fieri sapendo di non essere, anche sul teatro afgano, secondi a nessuno nella promozione di quei valori di pace e

stabilità regionale, nel rispetto reciproco, che da decenni costituiscono uno dei tratti qualificanti della nostra politica estera.

Grazie a tutti voi per l'attenzione.

6. Intervento

Alberto De Benedictis*

L'esperienza in Afghanistan ha cambiato il modo in cui l'industria si rapporta con difesa e forze armate, specialmente in Gran Bretagna e in particolare per Finmeccanica.

Il gruppo Finmeccanica è il secondo fornitore del ministero della Difesa britannico e opera in Gran Bretagna solo dal 2005, avendo acquisito il controllo di varie aziende tra cui Westland e la difesa elettronica di BAE Systems, che vantano una lunga tradizione di competenze nel settore. Oltre Manica ha costruito un'importante presenza industriale e oggi impiega oltre 9.500 dipendenti con un fatturato di 2,4 miliardi di sterline. Finmeccanica ha anche puntato a sviluppare una serie di collegamenti universitari in modo da avere uno stimolante dialogo con il mondo accademico e della ricerca. Finmeccanica UK nell'ultimo anno ha impegnato risorse pari a 220 milioni di sterline in ricerca e sviluppo, con centri di eccellenza di livello mondiale al servizio delle forze armate britanniche, italiane e degli altri paesi che si rivolgono al nostro gruppo. Per assicurare ai clienti le migliori tecnologie ed essere considerato un fornitore strategico, è, infatti, indispensabile una forte enfasi sulle competenze interne, tecniche e gestionali, di alto livello.

Gli ultimi dieci anni, dall'11 settembre 2001, hanno visto la Gran Bretagna impegnata in operazioni militari senza soluzioni di continuità, in Afghanistan e in Iraq, e ora in Libia. L'operatività delle forze armate inglesi ha quindi forzato le modalità classiche di acquisizione degli equipaggiamenti, con l'introduzione di percorsi paralleli più reattivi ed immediati. Ne sono un esempio gli *Urgent Operational Requirements* (Uor), ovvero il meccanismo di *defence procurement* parallelo a quello tradizionale, utilizzato dal governo britannico per ottenere e dispiegare rapidamente in teatro mezzi e sistemi che si rendono urgentemente necessari alla luce dell'esperienza sul campo.

Nella prima guerra del Golfo del 1991, durata neanche un anno, le aziende britanniche che oggi fanno capo a Finmeccanica hanno ricevuto dal governo inglese ordinativi per soddisfare due Uor. Dall'inizio delle operazioni militari in Iraq e Afghanistan sono stati 80 gli Uor avviati dal ministero della Difesa britannico con aziende del gruppo Finmeccanica, nell'ordine di diverse centinaia di milioni di sterline. Ciò è anche dovuto al fatto che il teatro d'impiego dell'esercito britannico è diverso da quello per cui i mezzi e sistemi in dotazione dagli anni '90 erano stati pensati negli anni '80, in un contesto ancora da Guerra fredda e da conflitto convenzionale sul territorio europeo. Con il cambiamento della minaccia alla sicurezza e dello scenario internazionale, nonché del tipo di missioni per le forze armate, non deve perciò stupire che negli ultimi anni la Gran Bretagna abbia speso nel complesso per Uor cinque miliardi di sterline, l'85% dei quali in programmi relativi alla protezione della forza impegnata in Afghanistan.

Il risultato di questo sforzo, che ha permesso di velocizzare l'adeguamento delle forze armate, ha comunque creato non poche difficoltà di integrazione dei nuovi

* Dr. Alberto De Benedictis è Amministratore delegato di Finmeccanica UK. La trascrizione dell'intervento è a cura dello IAI.

equipaggiamenti con la struttura della forza esistente. Oggi, ad esempio, l'esercito inglese opera 22 tipi diversi di veicoli militari in Afghanistan, tutti acquisiti tramite *Uor*. I maggiori programmi *Uor* per l'Afghanistan includono: l'aggiornamento e la rimotorizzazione degli elicotteri in uso; la fornitura di protezioni contro gli *Ied* (*Improvised Explosive Device*); l'evoluzione della *Personal Role Radio* e sistemi di C4I (*Command Control Communication Computers Intelligence*) per le forze di terra; la produzione di visori notturni; la dotazione di adeguati sistemi d'arma e difesa per le *Fob* (*Forward Operating Base*), gli avamposti più spesso oggetto di attacchi dalla guerriglia.

Questo nuovo percorso di acquisizione del ministero della Difesa britannico più veloce, agile e con un proprio bilancio autonomo, permette di accelerare la messa in servizio di sistemi che, tradizionalmente, sarebbero stati attivati operativamente solo dopo alcuni anni. L'immediatezza dell'esigenza fa sì che il rapporto tra la prima linea e l'impresa si rafforzi, nella ricerca di soluzioni che possono risolvere il problema operativo reale. Il mondo militare si trova a lavorare direttamente con le imprese e passano in secondo piano gli aspetti amministrativi e burocratici. Al tempo stesso deve continuare ad operare il sistema tradizionale di acquisizione di quelle capacità tattiche e strategiche che sono pur sempre necessarie per mantenere attiva le capacità complessive delle forze armate. Sistema diverso per modalità di finanziamento, di istruttoria, di impiego dei prodotti. Il procedere su due binari paralleli sta comportando un riesame del funzionamento del ministero della Difesa. Riflessione generata anche dalle sfide poste all'operatività del sistema militare da una campagna estremamente lunga e intensa come quella afgana, che rappresenta un tipo di sforzo a cui i sistemi militari occidentali e l'industria britannica non erano abituati.

In Gran Bretagna esiste da lungo tempo una stretta cooperazione, quasi una compenetrazione, tra il sistema militare e il sistema industriale, mantenendo al tempo stesso altamente competitivo il mercato della difesa. Ciò comporta per l'industria dare la massima priorità all'interfaccia con il cliente, cioè al rapporto che si instaura, alle competenze da mettere in campo e alle soluzioni da proporre.

In questo contesto gli *Uor* rappresentano una differenza molto significativa dal punto di vista industriale e hanno comportato una importante trasformazione della modalità di interfaccia tra difesa e industria. Alcuni dei sistemi e mezzi attualmente in uso in Afghanistan sono stati sviluppati in un anno, e acquisiti e modificati in poco meno di dodici mesi. Gruppi come Finmeccanica vengono quindi impegnati ad ottenere risultati entro pochi mesi, se non settimane, e non anni come accade con i normali programmi di investimento, che occupano l'industria della difesa anche per più decenni.

Il fattore tempo diventa un elemento determinante dell'equazione, essendo obiettivo degli *Uor* avere un effetto militare immediato, affrontando e resolvendo problemi operativi, con cui si possono effettivamente salvare vite in teatro. La capacità reattiva dell'industria diventa quindi una criticità che può influenzare direttamente il successo dell'impresa. Per questo motivo, con gli *Uor* prevale il principio che il meglio è nemico del bene, ovvero se la soluzione soddisfa in gran parte il requisito è più importante privilegiare la rapidità d'impiego rispetto alla perfezione della soluzione tecnica.

Uno degli effetti di questa dinamica è la trasformazione interna alla stessa controparte industriale, dal punto di vista organizzativo e procedurale, ma non solo.

L'immediatezza dell'impatto di una soluzione provoca nell'azienda un *feedback* sull'utilizzo dell'equipaggiamento, che si misura in tempi brevissimi, rispetto ad un tempo spesso lunghissimo per avere un *feedback* sull'utilizzo di un sistema tradizionale. Questo comporta un cambiamento culturale importante che privilegia la creatività e l'agilità, e la ricerca di soluzioni in ambiti diversi, magari all'esterno del proprio recinto aziendale.

Per essere rispondenti a questa diversa esigenza del cliente, si richiede una modifica importante degli schemi operativi a cui siamo abituati con atteggiamenti più intraprendenti, arrivando a sperimentare soluzioni operative anche saltando alcuni passaggi dei processi abituali. Dobbiamo lavorare sempre più in squadra e in *partnership* nel modo più ampio possibile, mischiando competenze diverse e ricercando soluzioni in ambiti non tradizionali. Non dobbiamo temere di portare all'interno del *team* competenze anche non nostre, senza avere la presunzione di dover sempre "inventare tutto" in casa ma piuttosto integrando il meglio che il mercato può offrire.

Lo spirito stesso con cui si lavora cambia, perché il tecnico, l'operaio o il manager sanno che consegnando il sistema in meno tempo si salvano delle vite umane, dei nostri soldati o di civili afgani. Il personale del nostro gruppo che opera nel contesto degli *Uor* ha imparato a conoscere i dettagli del teatro operativo, addirittura con la propria presenza in Afghanistan, impegnandosi spesso ben al di là di quanto imposto da un normale rapporto di lavoro per arrivare alla soluzione voluta. Esperienze del genere nel lungo periodo hanno un effetto importante sullo spirito di corpo, sulla cultura di impresa, su come opera la nostra industria.

Finmeccanica oggi probabilmente ha il portafoglio più esteso rispetto ad altri operatori internazionali, di mezzi e sistemi impegnati in Afghanistan dalle forze armate inglesi, italiane e americane, ma anche di altri paesi che hanno adottato i nostri mezzi. Se fossimo un'impresa civile, che vende prodotti al consumo, questa nostra esperienza sul campo avrebbe importantissime ripercussioni per lo sviluppo dei prodotti futuri, ed il *feedback* dai nostri clienti sarebbe un preziosissimo bene aziendale. Come azienda della difesa siamo meno abituati e meno attrezzati a sfruttare questo enorme bagaglio di esperienze, ed il complesso percorso di acquisizione di sistemi militari non ci offre la stessa opportunità di incamerare le esperienze di impiego dei nostri sistemi (le "*lessons learned*"). Con gli *Uor*, però, si è aperto uno spiraglio, e spetta a noi cercare di sfruttarlo appieno utilizzando al meglio la grande quantità di informazioni che provengono dal teatro operativo. Informazioni e *feedback* che ci permettono di capire in tempi rapidi cosa funziona bene e cosa funziona meno bene, e quindi di apportare modifiche e migliorie, o di cosa altro si dovrebbe sviluppare per risolvere una criticità.

In tutto ciò la tecnologia costituisce ovviamente un elemento fondamentale. Non solo per i ritmi accelerati con cui si evolve e si sposta la frontiera tecnologica, ma anche per la novità delle "architetture aperte" di sistemi elettronici e informatici utilizzati sull'equipaggiamento militare che permettono e, al tempo stesso, richiedono aggiornamenti costanti del *software* e di parte dell'*hardware* del sistema senza per questo sostituire l'intera piattaforma o mezzo. Altra novità è rappresentata dall'ampia gamma di nuove interfacce tra i sistemi e la piattaforma, nonché tra loro e l'elemento umano. Questo enorme bagaglio di conoscenze ormai sfugge all'operatore militare e

solo attraverso uno stretto rapporto con l'impresa è possibile riconciliare il crescente divario tra ciò che la tecnologia può offrire e ciò di cui la forza armata necessita. Perché questo divario si riduca, è sempre più necessario che il cliente militare evolva il suo modello di acquisizione per permettere una rapida, costante e vigile interfaccia con l'industria, attraverso un dialogo capace di tradurre l'esigenza di teatro in soluzioni militari in tempi compatibili.

In questo contesto l'attuale maggiore prossimità alla prima linea crea per l'industria un importante complemento di conoscenze che possono informare meglio i requisiti presenti e futuri. La nostra sfida è come catturare queste conoscenze, elaborarle e trasferirle nello sviluppo dei sistemi, in altre parole, come capire e mettere in atto le nostre "*lessons learned*" dall'Afghanistan.

Questa dinamica non è limitata all'aspetto strettamente militare. Operazioni in teatro come quella afgana hanno un lungo ciclo di vita: dalla criticità che emerge, spesso con molto anticipo, rispetto all'intervento militare dove si possono impegnare strumenti di intelligence, all'intervento militare in senso stretto con operazioni di combattimento, alla fase di stabilizzazione con un importante ruolo per strumenti civili, fino alla ricostruzione materiale, infrastrutturale ed economica, in cui maturano sul campo altri tipi di necessità ed esigenze da soddisfare. In tutte queste fasi, l'impresa, e non solo quella della difesa e sicurezza, gioca ruoli importanti, e spesso può offrire soluzioni determinanti per affrontare le criticità. Più questo sforzo è ben compreso e meglio potrà essere coordinato, e più ne beneficerà sicuramente in maniera significativa l'efficacia complessiva dell'intervento.

Con e dopo l'esperienza afgana, le opportunità e le sfide per l'industria sono dunque maggiori che in passato, ed un nuovo modello di cooperazione tra il mondo industriale ed il mondo militare sarà determinante per cogliere le prime e rispondere adeguatamente alle seconde.

7. Intervento

*Paolo Romani**

7.1. La complessità dello scacchiere afgano sullo sfondo della situazione internazionale

Taluni osservatori sostengono che in Afghanistan si combatta il primo conflitto del XXI secolo, figlio della guerra al terrorismo, che ha fatto seguito alla distruzione delle Torri gemelle di New York.

Non ritengo abbiano ragione. In effetti, in Afghanistan si combatte, senza soluzione di continuità, dal dicembre 1979, e lo stesso intervento sovietico rappresentò soltanto un'evoluzione del "grande gioco" giocato lungo tutto l'arco del XIX secolo da russi e britannici. I regimi cambiano, non gli interessi strategici. E' importante "porre in prospettiva" quanto accaduto in questi tre decenni in Afghanistan e nella inquieta regione in cui si trova. Difatti, così come l'Afghanistan "viene da lontano", al tempo stesso le ragioni che hanno fornito il terreno di cultura prima per l'intervento sovietico, poi per la guerra talebana e successivamente per il coinvolgimento della coalizione internazionale, non scompariranno al momento del ritiro dei contingenti militari alleati, nel 2014. Va evitato, in altre parole, quell'effetto di eccessiva semplificazione dell'equazione, che sovente affligge gli analisti in Occidente.

Se è dunque vero che la "questione afgana" ha radici remote e complesse, non di meno essa è inserita in un contesto che ha subito - e sta subendo - forti evoluzioni di carattere strategico. La dinamica dell'Afghanistan odierno non è più quella bipolare della Guerra fredda in cui maturò l'invasione sovietica, né più quella del mondo "quasi" unipolare, contro il quale Bin Laden scagliò gli aerei nel 2001. In appena un decennio, quello che cresce sotto i nostri occhi è un mondo "post polare" o "apolare", come lo definisce Thierry de Montbrial, direttore dell'Ifr di Parigi, comunque eterogeneo. Le "geometrie variabili" di paesi ed organizzazioni internazionali che si intersecano oggi forniscono più domande che risposte: il "G197", ovvero l'intera comunità internazionale dei membri delle Nazioni Unite, un club dalle regole faticose e desuete e pur indispensabile; il "G8", ormai invecchiato eppure sempre utile; il "G20", in rodaggio e insufficientemente democratico; il "G2", sino-americano, sempre in agguato ma zoppicante. Altro che "nuovo ordine economico internazionale", di cui per un breve momento aveva vagheggiato Bush senior.

In altre parole, la "rivoluzione delle gerarchie" in atto nel mondo globalizzato, essenziale per un paese come l'Afghanistan fortemente dipendente dal vincolo esterno, è lungi dall'essersi conclusa e conferma che la storia, a differenza di ciò che un ventennio or sono vaticinava Francis Fukuyama, non è certo finita. E l'Afghanistan di storia sulle braccia ne porta più di quanta possa sostenerne.

* On. Paolo Romani è Ministro dello Sviluppo economico.

7.2. L'Afghanistan: banco di prova della comunità internazionale

Se è vero quanto ho appena sostenuto, ed è mia convinzione radicata - peraltro rafforzata dai colloqui che ho avuto con il presidente Karzai, da ultimo assieme al presidente Berlusconi per le celebrazioni del 2 giugno - l'Afghanistan costituisce oggi forse il principale *test case*, il banco di prova per eccellenza, di una comunità internazionale priva di un centro guida, di un "direttorio", ma che pur non di meno abbonda di spinte centrifughe e di interessi "forti". Quel paese, difatti, è situato su una faglia di crisi che non si ricomporrà, come per miracolo, nel 2014, nel giorno di partenza del dispositivo Isaf, quando la nostra "*exit strategy*" sarà compiuta.

Ritengo che si stia delineando un ricentraggio di quel paese verso l'Asia, regione di cui costituisce una marca di frontiera e nella quale altri attori - sovente spinti da intenti meno "nobili" dei nostri - sono all'opera, ed il cui profilo diverrà sempre più chiaro nei prossimi anni.

Mi riferisco, *in primis*, all'India ed alla Cina, le due economie più dinamiche del mondo. Entrambe, per ragioni diverse, vogliono, un Afghanistan "pacificato". Perché ha riflessi diretti sul Pakistan - potenza nucleare, non dimentichiamolo - in preda a convulsioni che lo fanno sempre più rassomigliare ad uno "stato fallito" e che per entrambe si trova nel "cortile di casa". Perché Islamabad non è più l'ago della bilancia - utilizzato ora dall'una, ora dall'altra, come "fusibile" - nel confronto indo-cinese, avviato ad una fase di bonaccia, con l'impegno di Delhi e Pechino nel consolidamento dei *Brics*. Perché l'Afghanistan è un paese estremamente ricco di materie prime ed è facile pensare che vi si stia per scatenare una versa e propria "corsa all'oro": mi riferisco, e non solo, alle cosiddette "terre rare", che entrano ormai in tutti i processi tecnologici sofisticati, e di cui la Cina ha il monopolio assoluto (il 97%) del commercio a livello mondiale (e non dimentichiamo che già oggi è cinese il più grande investimento in quel paese, nella miniera di rame di Aynak). Perché l'Iran e la Russia, hanno a loro volta ambizioni e piani su un territorio a lungo conteso. Infine - ma certo non da ultimo - perché gli Stati Uniti sono oggi meno interessati a quel "Grande Medio Oriente" di cui parlava Bush junior, e più a definire una strategia di "Grande Oriente", nel loro approccio teso a contenere e ad indirizzare l'influenza cinese nella regione. Sono dunque molti i protagonisti impegnati sullo scacchiere aggiornato del "grande gioco".

7.3. E l'Europa?

La Nato, anzi, la "nuova Nato" - quella che non si limita più a difendere, ma grazie al proprio impegno accelera le basi della stabilità e dello sviluppo - il proprio ruolo in Afghanistan ce l'ha. Ma non ce la può fare da sola se l'Unione europea non sviluppa un proprio approccio "onnicomprensivo".

Incontrando Karzai e diversi membri del suo governo, li ho sempre e soltanto sentiti parlare dei singoli paesi che compongono l'Unione. Accade sovente, specie nelle situazioni "periferiche", là dove l'Unione sembra una stella che brilla di luce lontana e fredda. Ma l'Afghanistan non è una regione remota, non per gli interessi che stimola, non per le sfide che vi si stanno definendo.

L'Unione soffre - credo di poter dire - di un certo "strabismo" in Afghanistan: interviene con la cooperazione allo sviluppo dei rispettivi paesi; è attiva economicamente in modo preponderante con le istituzioni finanziarie internazionali; partecipa con nutriti contingenti nazionali ad Isaf. Insomma, fa tutto ciò che dovrebbe ma viene percepita come un organismo esangue: "quando il gioco si fa duro solo i duri giocano", secondo la vecchia espressione. E poi soffre di "eurocentrismo", perdonatemi l'espressione. Cito un solo esempio: sovente il commissario europeo Oettinger sostiene le buone ragioni del gasdotto Nabucco e di altri progetti che dovrebbero raccogliere il gas nell'Asia centrale e trasportarlo in Europa. Se ne parla da anni e alle buone intenzioni finora non sono seguiti i fatti. A Kabul, invece, il collega ministro dell'economia afgano mi ha detto che conta di chiudere a settimane i primi *tender* per l'assegnazione dei lotti di costruzione del gasdotto *Tapi* (Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India), un gigante da 30 miliardi di metri cubi, destinato a soddisfare la sete di energia dell'industrializzazione forzata indiana. In altre parole, il Turkmenistan - che non dispone di 30 miliardi per l'Europa e 30 per l'Asia - ha intanto deciso di cominciare con l'Asia. E non ritorno sull'altro argomento di cui ho già parlato, quello delle terre rare, tema già oggi sensibilissimo: ne ho parlato con i colleghi francese e tedesco, al fine di definire una posizione comune tra i grandi paesi manifatturieri d'Europa, per poi confrontarci con Stati Uniti, Giappone e Corea. E' appena il caso di dire, anche in questo settore, che l'Europa è in ritardo.

7.4. L'Afghanistan e la "primavera araba"

Ho avuto netta l'impressione che Karzai - ed è un sentimento che ho creduto di cogliere sia a Kabul che ad Herat tra la popolazione cittadina - pensi già al "dopo", al post confronto con i talebani, a verificare come il suo Paese potrà misurarsi con la "sfida della modernità". E' forse proprio quel sentimento che ci fornisce la prova di come quella afgana rischi di rimanere una transizione incompiuta, se non sapremo accompagnarne l'evoluzione e governarne gli indirizzi.

L'economista della Columbia University, Jeffrey Sachs, indica che la "disseminazione" del potere del dopo-Guerra fredda sta avvenendo in tutti i continenti, dall'Asia all'Africa all'America latina, e che nuove forme di influenza geopolitica ed economica si delineano: ciascuna di tali regioni deve trovare il proprio "passo" sulla via dello sviluppo economico in un mondo sempre più dominato dalla scarsità e dai vincoli. Ritengo allora che l'errore più grande sarebbe quello di "dichiarare vittoria" nel 2014 e lasciare l'Afghanistan "in mezzo al guado". Ma vi è forse un errore ancora più insidioso, quello che rischiamo di commettere già oggi: sacrificare la "priorità Afghanistan" a quella della "primavera araba".

Non voglio essere frainteso. Quel che accade nel mondo arabo ha una valenza straordinaria e non occorre una immaginazione straordinaria per paragonare la portata alla caduta del Muro di Berlino ed alla riunificazione della Germania. Si dischiude un'era - che a lungo resterà ambigua ed incerta - il cui possibile esito sarà quello di ampliare gli orizzonti di libertà e di prosperità in quella regione, permettendole di sviluppare un nuovo paradigma per le proprie relazioni con l'Occidente, basate su un piede di vero partenariato. E' per questo che l'Occidente, *in primis* l'Europa - per storia e geografia - non può permettersi di fallire. Lo ha detto il vice presidente Biden due settimane fa a Roma: dobbiamo riformulare lo schema che per troppo tempo ha

definito i nostri rapporti con quella regione. E l'Italia ha molto da dire e da fare in proposito.

Sono rientrato due ore fa da Tunisi e tra due settimane mi recherò al Cairo. Ad Algeri ero già stato, e proprio durante il ciclo delle manifestazioni di marzo. Ovunque ho potuto verificare che, pur con oscillazioni, la scelta di campo c'è: l'integralismo viene rifiutato e pertanto dobbiamo moltiplicare i nostri sforzi a sostegno del processo riformista. Possiamo e forse dobbiamo fare di più, magari ponendo mano - è stato già detto - ad un nuovo "Piano Marshall", che però stavolta coinvolga più l'aiuto istituzionale, il piano della formazione, della stabilizzazione della società, più che quello finanziario.

Ma non dobbiamo fare tutto ciò a spese dell'Afghanistan, ove le sfide strategiche sono, per l'Occidente, altrettanto grandi. Soprattutto se si rivelerà vero quanto poc'anzi ho sostenuto a proposito del ruolo strategico che sta assumendo l'Asia, di cui l'Afghanistan costituisce, non mi stanco di ripeterlo, una propaggine fondamentale.

7.5. L'imperativo della collaborazione economica

Affinché ciò non accada occorrerà integrare l'approccio con il quale, finora, si è guardato a quel paese, ove abbiamo coniugato soprattutto sforzo politico-militare e cooperazione allo sviluppo, entrambe in una visione tesa alla stabilizzazione ed all'*institution building*.

È ora - e, come ho detto in precedenza, cinesi, indiani ed americani sono già impegnati lungo questa via - di dotare la nostra strategia di una "terza gamba", quella della collaborazione economica.

Ho compiuto in Afghanistan diverse visite agli avamposti, parlato con le comunità degli "*elders*", con la gente nei mercati: i nostri soldati fanno un lavoro meraviglioso ed imprescindibile - bonificano il territorio, che però poi resta "aperto" quando essi fanno rientro nelle basi; la cooperazione allo sviluppo - penso a quella italiana, che ho avuto modo di apprezzare all'opera - costruisce ponti, strade, istruisce poliziotti e magistrati.

Tutto ciò deve continuare. Ma non basta a vincere: non sarà questo, e comunque non da solo, che farà pendere la bilancia dell'Afghanistan - un paese di 30 milioni di abitanti, con un reddito pro capite annuo di 800 dollari - a favore della pacificazione. Dobbiamo, come dicono gli americani, "vincere i cuori e le menti" della gente comune, di quei milioni di contadini che oggi vivono della coltivazione del papavero da oppio (che da solo forma quasi la metà del Pil nazionale), dei pastori che si danno al contrabbando. Per farlo, dobbiamo promuovere un pur incrementale miglioramento delle condizioni di vita, e dobbiamo farlo prima del 2014: pompe per il sollevamento dell'acqua dai pozzi, medicina di base nei villaggi, generatori di corrente per dar luce alle scuole delle comunità locali, migliori culture agricole. Insomma, la gente deve capire che con noi ora - e da sola poi - si sta meglio che con i talebani.

Ecco perché occorre promuovere lo sviluppo economico e moltiplicare le risorse finanziarie devolute dalle organizzazioni internazionali, magari rivedendo le priorità di spesa dei tanti cantieri che queste hanno oggi aperti. Dobbiamo farlo a partire da quei

paesi che hanno maggiori responsabilità, per peso internazionale e per ruolo finora svolto in Afghanistan. L'Italia è tra questi.

7.6. L'impegno italiano

Considero l'Afghanistan una "cartina di tornasole" per la capacità di un'amministrazione - come quella che dirigo - di suscitare sinergie, di mettere in relazione i bisogni degli afgani e le opportunità del nostro "sistema paese". E' per questo che ho dato vita ad una *Task Force Afghanistan*, il cui compito è quello di far crescere rapidamente l'attenzione e la consapevolezza per le opportunità che offre un paese che economicamente è ancora quasi vergine e per di più straordinariamente ricco. Vi ho accompagnato io stesso una delegazione di Confindustria e delle principali realtà industriali ed energetiche italiane. Due successive missioni si sono succedute in poche settimane: l'ultima è rientrata due giorni or sono ed un'altra partirà a breve.

7.7. Conclusioni: quali lezioni?

Torno, per concludere, al tema che ci è stato offerto quale traccia di discussione, quello delle lezioni apprese. La partita è ancora aperta. Si disquisisce sovente su come "definire il successo", in Afghanistan ed altrove. E' un dibattito che non mi appassiona. Se sapremo perseverare sulla strada intrapresa, badando però ad accelerare il passo; se inietteremo in quel paese una robusta dose di risorse supplementari; se sapremo stimolare l'attenzione delle comunità imprenditoriali dell'Occidente, il successo sarà concreto e visibile a tutti - a cominciare dagli afgani - e non avremo bisogno di definirlo.

Il nostro obiettivo non potrà - non dovrà - essere quello di sconfiggere i talebani - perché questo è compito degli afgani - né quello di ricostruire il paese, bensì quello di aiutarli a fare da soli, mettendoli in condizione di camminare con le proprie gambe. Per quanto mi riguarda, sono ottimista: se nel 2014 dovessi essere nuovamente da voi invitato, non credo che parteciperei ad una tavola rotonda dal titolo "*Who lost Afghanistan?*".

Grazie per l'attenzione.

Updated (Executive Summary only): 6 September 2011



Latest Documenti IAI

- 11 | 09** M. Emerson, N. Tocci, R. Youngs, J.-P. Cassarino, C. Egenhofer, G. Grevi and D. Gros, Global Matrix. A Conceptual and Organisational Framework for Researching the Future of Global Governance
- 11 | 08** N. Sartori, The Southern Gas Corridor: Needs, Opportunities and Constraints
- 11 | 07** S. Silvestri, Una strategia europea di democrazia, sviluppo e sicurezza per il Mediterraneo
- 11 | 06E** Istituto affari internazionali (IAI) and Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), Italian Foreign Policy in 2010: Continuity, Reform and Challenges 150 Years After National Unity
- 11 | 06** Istituto affari internazionali (IAI) e Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), La politica estera italiana a 150 anni dall'Unità: continuità, riforme e nuove sfide
- 11 | 05** B. Nascimbene e A. Di Pascale, L'Unione Europea di fronte all'afflusso eccezionale di persone provenienti dal Nord Africa. Una colpevole assenza?
- 11 | 04** P. Foradori, Il dibattito sulle armi nucleari tattiche in Italia: tra impegni di disarmo e solidarietà atlantiche
- 11 | 03** M. Mancini, Report of the Conference "New Conflicts and the Challenge of the Protection of the Civilian Population"
- 11 | 02** L. Gianniti, Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?
- 11 | 01** M. Guglielmo, Il conflitto in Somalia. Al-Shabaab tra radici locali e jihadismo globale
- 10 | 27** E. Greco, N. Pirozzi e S. Silvestri (a cura di), L'Unione europea e la gestione delle crisi: istituzioni e capacità
- 10 | 26** E. Alessandri and S. Colombo, Maritime Commerce and Security in the Mediterranean and Adjacent Waters. Summary Report

The Institute

The Istituto Affari Internazionali (IAI), founded by Altiero Spinelli in 1965, does research in the fields of foreign policy, political economy and international security. A non-profit organisation, the IAI aims to further and disseminate knowledge through research studies, conferences and publications. To that end, it cooperates with other research institutes, universities and foundations in Italy and abroad and is a member of various international networks. More specifically, the main research sectors are: European institutions and policies; Italian foreign policy; trends in the global economy and internationalisation processes in Italy; the Mediterranean and the Middle East; defence economy and policy; and transatlantic relations. The IAI publishes an English-language quarterly (The International Spectator), an online webzine (AffariInternazionali), two series of research papers (IAI Quaderni and IAI Research Papers) and an Italian foreign policy yearbook (La politica estera dell'Italia).

Istituto Affari Internazionali

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma
Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363
E-mail: iai@iai.it - website: <http://www.iai.it>
Send orders to: iai_library@iai.it