

PARTECIPAZIONE ITALIANA
AD OPERAZIONI MILITARI INTERNAZIONALI
(LUGLIO - DICEMBRE 2008)

La relazione è stata predisposta in ottemperanza al disposto dell'articolo 14 della Legge 11 agosto 2003 n. 231, che impegna i Dicasteri degli Esteri e della Difesa a riferire ogni sei mesi al Parlamento sulla realizzazione degli obiettivi fissati, sui risultati raggiunti e sull'efficacia degli interventi effettuati nell'ambito delle operazioni internazionali in corso.

PAGINA BIANCA

Parte prima

Partecipazione italiana alle missioni di pace ONU

La rilevante partecipazione dell'Italia alle attività di mantenimento della pace offre concreta testimonianza della scelta multilateralista del nostro Paese, largamente condivisa dalle forze politiche e dall'opinione pubblica. Tale partecipazione si configura come un importante contributo agli sforzi comuni per la stabilizzazione e la ricostruzione di aree di crisi, dove maggiori sono gli interessi in gioco per la sicurezza internazionale e la nostra stessa sicurezza nazionale. Il consistente impegno dell'Italia sul piano operativo assume anche una fondamentale valenza politica, come strumento di proiezione internazionale e garanzia per poter contribuire alle decisioni strategiche a livello internazionale.

Il contributo italiano alle Nazioni Unite si colloca in primo luogo nelle missioni di peacekeeping; l'Italia, infatti, è il sesto contributore al bilancio per il peacekeeping dell'ONU con circa il 5,08% del totale ed il principale fornitore di truppe tra i Paesi occidentali. L'ospitalità offerta a Brindisi alla base logistica dell'ONU si configura, inoltre, come un ulteriore aspetto del contributo fondamentale del nostro Paese alle missioni di pace delle Nazioni Unite. La riserva strategica di materiali depositati nella base e il centro di comunicazioni satellitari sono destinati a far fronte alle cruciali esigenze di rapido spiegamento delle forze ONU e di raccordo con il quartier generale di New York.

Oltre ad UNIFIL, la missione ONU in Libano, cui forniamo il principale contingente ed il Comando dell'operazione, contribuiamo (in alcuni casi da molti anni) con osservatori militari ad altre missioni delle Nazioni Unite nel Mediterraneo e Medio-Oriente (MINURSO, UNTSO), in America centrale (Haiti) ed in Asia (India/Pakistan).

Più in generale, l'Italia è favorevole alla nuova visione integrata delle missioni di pace, che si va progressivamente affermando attraverso l'ampliamento dei mandati conferiti dal Consiglio di Sicurezza. Essa vede affiancarsi alla tradizionale componente militare del peace-keeping le componenti civili, relative alle attività umanitarie, al rafforzamento dello stato di diritto, inclusa la dimensione dell'ordine pubblico, al sostegno dell'amministrazione locale — in altre parole, al consolidamento della pace (*peacebuilding*).

Anche nell'ambito del proprio mandato come membro non permanente per il biennio 2007-08, l'Italia si è adoperata affinché il Consiglio di Sicurezza — organo responsabile dell'istituzione delle missioni e della definizione del loro mandato — assicurasse la

propria funzione centrale come foro di legittimazione per gli interventi della comunità Internazionale nelle situazioni di crisi.

Partecipazione italiana alle missioni PESD

L'Italia ha continuato nel secondo semestre 2008 a fornire un contributo di primissimo piano in termini di unità di personale, di risorse materiali e di connesso sostegno finanziario nella maggioranza delle missioni PESD attualmente in corso. Esse riguardano più aree in tre continenti (Europa, Asia e Africa) con compiti che vanno dal mantenimento della pace e della sicurezza e il monitoraggio dell'attuazione di processi di gestione dei conflitti, alla consulenza e all'assistenza nei settori militare, della polizia, del monitoraggio delle frontiere e del consolidamento dello stato di diritto.

L'Italia nel contesto delle missioni NATO

L'importante partecipazione italiana alle tre principali missioni NATO (Afghanistan, Kosovo-Balcani ed Iraq) ha contribuito ad accompagnare il processo di trasformazione e costante adattamento della NATO da istituzione originariamente strutturata sull'alleanza militare difensiva di Nazioni che condividono valori comuni ad organizzazione che da un decennio fornisce sicurezza e concorre a promuovere stabilità in raccordo con altre istituzioni multilaterali, con in testa ONU ed UE. Il ruolo svolto dai contingenti italiani sul terreno (l'Italia è il secondo Paese fornitore di truppe in Kosovo ed il sesto in Afghanistan) e l'azione politica condotta in sede di definizione delle policies dell'Alleanza che presiedono alla pianificazione e conduzione delle missioni NATO ed allo sviluppo dell'approccio integrato civile e militare finalizzato alla ricostruzione economica e delle istituzioni civili e militari nei Paesi in crisi hanno consolidato il ruolo politico della NATO nella stabilizzazione delle aree di crisi.

Partecipazione italiana alle missioni OSCE

L'Italia partecipa con propri esperti distaccati (circa 50 nel corso del semestre in oggetto) all'attività delle 18 Missioni OSCE presenti nei Balcani, nel Caucaso, in Asia Centrale e nell'Europa orientale. Le Missioni svolgono attività di prevenzione dei conflitti, gestione di situazione post conflitto, tutela dei diritti umani e consolidamento delle istituzioni democratiche. Inoltre un Ufficiale italiano partecipa dal settembre 2008 all'attività di monitoraggio del cessate il fuoco in Georgia, come componente di un contingente di 28 osservatori dipendenti dalla Missione OSCE a Tbilisi.

Gli osservatori militari dell'OSCE svolgono la propria attività di monitoraggio, organizzando quotidianamente da tre a cinque pattuglie nell'area adiacente la regione amministrativa dell'Ossezia meridionale. Nel corso di tali attività i cui esiti vengono raccolti in rapporti quotidiani diffusi tramite l'OSCE ai 56 Stati partecipanti, i *Monitors* registrano eventuali attività militari nell'area di responsabilità e verificano, su segnalazione delle Autorità, della Missione OSCE a Tbilisi nonché delle comunità locali eventuali episodi, suscettibili di accrescere la tensione tra le parti del conflitto.

Parte seconda

AFGHANISTAN

L'Afghanistan continua a costituire una priorità nell'agenda internazionale e nella politica estera italiana. Il nostro è un impegno di lunga data che ci ha visti sin dal 2001 attivi partner in un processo avviato proprio a Roma negli anni '90, tradotto negli accordi di Bonn e proseguito fino al Compact di Londra e da ultimo con la Conferenza di Parigi dello scorso giugno. Si tratta di uno sforzo di lungo periodo condiviso insieme ai nostri maggiori alleati e alle organizzazioni internazionali che resta vitale per il perseguimento degli obiettivi regionali e globali di stabilità e sicurezza.

L'impegno italiano per la stabilizzazione e la ricostruzione del Paese si è tradotto in molteplici apporti che ci vedono oggi presenti in Afghanistan in più vesti: con il comando militare della Regione Ovest (Herat) dove l'Italia guida il locale *Provincial Reconstruction Team* e la presenza presso la regione capitale per un totale di circa 2300 unità; con la partecipazione alla missione di polizia PESD EUPOL Afghanistan, con iniziative bilaterali di addestramento della polizia locale (*Afghanistan National Civil Order Police* e *Afghanistan National Police*) condotte dalla Guardia di Finanza e dall'Arma dei Carabinieri; con un'intensa e articolata attività di cooperazione allo sviluppo che ci pone tra i più importanti donatori del Paese e un diretto coinvolgimento nella strutturazione del settore giustizia afgano.

La partecipazione alla missione ISAF a guida NATO rappresenta il più visibile contributo alla stabilizzazione dell'Afghanistan. La nomina nel 2008 di un funzionario italiano alla posizione di *Senior Civilian Representative* del Segretario Generale della NATO in Afghanistan costituisce una conferma del patrimonio di credibilità riconosciuto al nostro Paese all'interno dell'Alleanza e risponde all'esigenza di muoversi verso quel *comprehensive approach* che mira a coniugare dimensione civile e sicurezza.

Il processo afgano attraversa una fase di instabilità alimentata da una crescente pressione dell'insorgenza e dal persistere di gravi elementi di fragilità (debolezza delle istituzioni, corruzione, forti carenze nella *governance* e nello stato di diritto, impopolarità del Governo centrale). L'intervento internazionale e l'impegno del Governo afgano stentano a tradursi in un tangibile miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini e della situazione nel Paese, alla vigilia delle elezioni del 2009.

Il quadro di sicurezza appare particolarmente complesso. La pressione dell'insorgenza, consapevole del momento politico, è in crescita nella regione sud e in parte ad est, con

un incremento di attacchi nel 2008 di oltre il 40% rispetto al 2007. In tale contesto è prioritario accrescere gli sforzi verso una maggiore afghanizzazione della sicurezza attraverso non solo un aumento degli organici – già nel mese di settembre è stato deciso l'ampliamento a 132.000 unità dell'esercito mentre la polizia è stata portata a 82.000 – ma anche attraverso un rinnovato impegno per l'addestramento delle forze di sicurezza e delle forze di polizia afgane.

Lo strumento militare e di sicurezza non può da solo fornire la risposta al problema afgano e deve essere affiancato da un maggiore sforzo e da maggiori risultati nel processo di creazione e rafforzamento delle istituzioni a livello centrale e locale e nel miglioramento della *governance*. Vi è una riconosciuta complementarietà civile – militare che va perseguita costantemente. In tale prospettiva abbiamo accolto con interesse le iniziative recentemente avviate dal Governo afgano con l'assistenza della comunità internazionale che riservano un'attenzione prioritaria ai processi di sviluppo socio-economico e di rafforzamento della *governance* a livello locale (*National Solidarity Program* e *Afghanistan Social Outreach Program*).

Il 2009 segnerà un passaggio cruciale per le istituzioni democratiche afgane, che dovranno affrontare l'importante banco di prova delle elezioni presidenziali e provinciali, cui seguiranno nel 2010 le elezioni parlamentari e distrettuali. Mentre permangono ancora incertezze sulla data definitiva del voto, le prime tre fasi delle operazioni di registrazione dei votanti nell'area a responsabilità italiana (Herat, Regione Ovest), saranno effettuate con il contributo del nostro contingente militare.

In questo particolare frangente, è quanto mai necessario rimanere direttamente coinvolti nel rinnovato impegno collettivo della comunità internazionale e perseguire una rinforzata strategia focalizzata sulla ricostruzione civile e istituzionale del Paese, la sola, in un'ottica di medio-lungo termine, atta a creare le condizioni per una *ownership* locale della propria *governance* e della propria sicurezza.

La comunità internazionale – e l'Italia in essa - ha un ruolo importante da svolgere nel contesto della preparazione alle elezioni del 2009, nell'assicurare un'adeguata cornice di sicurezza e nel fornire il supporto e l'assistenza tecnica necessari alle autorità afgane, al quale spetterà il compito di gestire il processo elettorale. Obiettivo è quello di garantire il successo delle elezioni, minacciato dall'azione dell'insorgenza che mira a creare insicurezza, a far fallire il processo di riconciliazione e a delegittimare le istituzioni democratiche afgane.

I rimpasti di governo decisi dal Presidente Karzai hanno aperto una finestra di opportunità e costituiscono un positivo segnale della volontà della leadership di Kabul di rafforzare la sua efficacia e la sua azione e di ridare forza e fiducia alle istituzioni afgane in vista della scadenza elettorale.

La nomina del Ministro dell'Interno Atmar, personalità di spicco e propugnatore di un attivismo nella lotta contro il malgoverno e la criminalità, offre alla comunità internazionale un interlocutore di riferimento con cui avviare una proficua collaborazione per combattere il terrorismo e la criminalità organizzata.

I prossimi mesi saranno cruciali per l'intervento internazionale in Afghanistan. L'involuzione del quadro afgano richiede alla comunità internazionale anzitutto un rinnovato impegno politico e un accrescimento dello sforzo soprattutto civile e istituzionale. Sarà necessario per l'Italia e per l'Europa lavorare con la nuova Amministrazione USA per l'elaborazione di una nuova strategia comune per un'azione coordinata che affronti le criticità di fondo del problema afgano (insufficienza del solo strumento militare, rafforzamento della componente civile e istituzionale, *rule of law*, *governance*, dimensione regionale).

L'Italia svolge e vuole continuare a svolgere un ruolo di primo piano avvalendosi del complesso degli strumenti civili e militari. Tutti ci riconoscono la qualità, non solo la quantità, del nostro contributo. Un prestigio e una credibilità che vanno mantenuti e incrementati grazie ad una nostra significativa presenza non solo militare in Afghanistan. Non a caso, diplomatici italiani ricoprono ruoli preminenti: il Consigliere Gentilini, è stato nominato rappresentante civile della NATO in Afghanistan e il Ministro Sequi, Rappresentante Speciale dell'Unione Europea.

L'Italia sostiene da sempre l'esigenza di un approccio regionale al problema afgano. I recenti sviluppi nei rapporti con il Pakistan hanno segnato progressi significativi nei rapporti tra Kabul e Islamabad, impensabili fino ad appena sei mesi fa. In tale prospettiva intendiamo cogliere questa fase di ritrovata disponibilità al dialogo che si è aperta tra i due Paesi per riprendere ed espandere durante la Presidenza italiana le iniziative lanciate dal G8 per la stabilizzazione delle aree di confine. Allo sforzo della nostra presenza civile e militare nel Paese intendiamo affiancare una rinnovata azione diplomatica, convocando una sessione ministeriale di *outreach* estesa ad Afghanistan, Pakistan, altri attori della regione e partner influenti e maggiormente impegnati sul dossier afgano-pakistano.

ISAF

La missione ISAF prende avvio con la risoluzione n. 1386 del 20 dicembre 2001 con cui il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha autorizzato il dispiegamento di una Forza multinazionale denominata *International Security Assistance Force* con il compito di assistere, agendo sotto il capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, l'Autorità afgana ad interim a mantenere un ambiente sicuro nella città di Kabul ed aree limitrofe, nel quadro degli Accordi di Bonn.

La consistenza delle forze ISAF è progressivamente cresciuta e al 15 dicembre 2008 ammontava a quasi 54.000 unità appartenenti alle 26 Nazioni Alleate e a 14 Paesi non NATO. Gli Stati Uniti sono il principale contributore di truppe (oltre 23.000).

L'Italia ha rivisto nel luglio scorso, rendendole più flessibili, le regole di impiego delle proprie truppe nella missione ISAF. La decisione risponde all'obiettivo di rafforzare l'efficacia della presenza militare in Afghanistan e costituisce un segnale di accresciuta disponibilità e piena solidarietà con i nostri alleati.

Nel II semestre 2008, l'Italia ha contribuito ad ISAF con un numero di unità oscillante, in funzione dei meccanismi di rotazione intorno alle 2.350 unità. Il nostro contributo è suddiviso tra Kabul (circa 600 u.) ed Herat (1700). Italiano è attualmente il comandante della regione militare ovest, Gen brig. Paolo Serra. Sino all'agosto del 2008 il Gen. Brig. Federico Bonato ha assicurato il comando della regione di Kabul poi trasferito ad un generale francese.

In termini di assetti, l'Italia ha messo a disposizione nel periodo di riferimento alcuni elicotteri da trasporto AB-212, CH-47 e SH3D, nonché elicotteri A-129, insieme ad un velivolo da trasporto C130J e velivoli UAV Predator. Nel nov. 2008 sono stati inoltre schierati a Mazar-e-Sharif 2 velivoli "Tornado" con compiti di intelligence, ricognizione e sorveglianza. Altri due velivoli verranno aggiunti ad Herat quando saranno presenti idonee condizioni logistiche.

ISAF assolve il suo mandato di stabilizzazione e di sicurezza a sostegno delle forze militari e di polizia afgane. ISAF non svolge attività di contrasto al terrorismo che non rientrano nel suo mandato bensì in quello della coalizione sotto comando americano Enduring Freedom (OEF). Nell'ottobre scorso l'Alleanza ha deciso di accrescere il proprio contributo alla strategia anti-droga mediante un'estensione della possibilità per le truppe ISAF di intraprendere azioni di interdizione contro i laboratori e i narcotrafficienti, sia pure riconoscendo la piena titolarità afgana su questa materia. La decisione della NATO contempla l'adozione di una clausola di "*opting-in*", che lascia ai singoli stati membri la scelta di partecipare o meno all'azione di contrasto al narcotraffico. Come richiesto dall'Italia la decisione della NATO non prevede modifiche al piano operativo della missione, inoltre l'espansione delle attività antidroga avverrà solo in alcune aree (definite prioritarie) avendo a mente la necessità di ridurre al minimo il rischio di vittime civili.

Il quadro di sicurezza complessivo è caratterizzato da estrema fragilità, soprattutto nelle aree meridionali ed orientali, dove si verifica il numero maggiore di attacchi asimmetrici contro le forze di sicurezza afgane ed internazionali. La pressione dell'insorgenza appare in crescita soprattutto nella regione est con un incremento degli attacchi del 67% nei primi sette mesi dell'anno. Permane critica la situazione nella

regione ovest la quale –soprattutto nella provincia di Farah- continua a registrare preoccupanti fenomeni di infiltrazione di elementi anti-governativi provenienti dalle aree vicine (principalmente Helmand e Nimroz).

Sulla tela di fondo di un graduale ma progressivo passaggio ad una sempre maggiore gestione diretta della sicurezza da parte del Governo afgano, l'Alleanza ha continuato a rafforzare l'impegno di assistenza in un'ottica di appoggio ma non sostituzione. A questo proposito, è considerata prioritaria la formazione delle forze di sicurezza (esercito, polizia), a cui l'Italia fornisce un importante contributo. In particolare, ai 4 Operational Monitoring and Liason Teams (OMLT) a livello battaglione, brigata e corpo d'armata, ad Herat e Farah, se ne aggiungeranno altri 3 nei primi mesi del 2009. I compiti svolti dagli OMLT sono molteplici e variano dall'assistenza a livello di pianificazione, logistica e intelligence a quelle di addestramento tattico. Il contributo italiano all'attività di formazione della polizia si compone invece di una task force della Guardia di Finanza incaricata dell'addestramento della polizia di frontiera a Herat (17 unità) e 34 Carabinieri dispiegati nel settembre 2008 nel centro di addestramento di Adraskan (nella provincia di Herat per la formazione di reparti dell'Afghan National Civil Order Police (ANCOP).

Le prospettive a medio termine della presenza militare italiana consistono nella prosecuzione del rischieramento da Kabul verso l'area ovest, del nostro dispositivo militare.

Unione Europea-Afghanistan

La missione civile **EUPOL Afghanistan**, lanciata il 15 giugno 2007, ha portato avanti nel corso del 2008 la sua azione a sostegno del Governo afgano, superando numerose difficoltà iniziali - in particolare logistiche - che avevano impedito nella prima fase il raggiungimento della piena operatività.

Sotto la guida del Generale tedesco Scholz e poi del danese Kai Vittrup, la missione ha completato una riorganizzazione interna e sta intensificando la propria attività, in particolare nel settore del *mentoring* nei confronti delle istituzioni afgane e dell'addestramento delle forze di polizia.

Nella prima parte dell'anno la missione ha lavorato attivamente nello sforzo di razionalizzare il sostegno al Ministero dell'Interno e alla Polizia Nazionale Afgana (ANP) attraverso lo sviluppo di un piano operativo comune e la definizione di una strategia nazionale per la formazione delle forze di polizia e per la gestione delle frontiere.

Inoltre, è proseguita l'attività di consolidamento del settore della giustizia penale, attraverso il sostegno alle riforme legislative e operative in campo investigativo e nella cooperazione tra le forze di polizia e i procuratori.

Data l'ampiezza dei compiti, l'Unione Europea si è impegnata a rafforzare in maniera significativa la presenza di EUPOL nel Paese, con l'intenzione di raddoppiare, entro la fine del 2009, gli organici inizialmente previsti al fine di fornire ulteriori importanti capacità in vista del perseguimento dell'obiettivo generale di rafforzamento delle istituzioni e dello stato di diritto nel Paese.

La missione, alla quale partecipano 23 Stati, è composta di circa 180 funzionari, 60 dei quali esperti civili.

La partecipazione italiana consta di una ventina di unità suddivise tra Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza ed esperti, attestandosi tra i primi posti, insieme a tedeschi e britannici, per contributo.

Da settembre 2008 l'Amb. Ettore Francesco Sequi è stato nominato Rappresentante Speciale dell'Unione Europea per l'Afghanistan con mandato fino al 29 febbraio 2009.

PAKISTAN

UNMOGIP – “United Nations Military Observer Group in India and Pakistan”

Ha il compito di monitorare il rispetto del cessate il fuoco tra i due Paesi nelle regioni di Jammu e del Kashmir. Ha una forza di 44 persone, cui l'Italia partecipa con 7 osservatori militari.

BALCANI

Con quasi 15.000 unità impegnate in Kosovo, Bosnia, Albania e Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia (FYROM), i Balcani continuano a rappresentare il secondo principale teatro di operazioni della NATO. La presenza dell'Alleanza nella regione si fonda sulla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU n. 1244 del 1999. Malgrado i progressi della situazione nei Balcani, le missioni NATO nella regione rimangono un fattore essenziale per preservare i fragili e delicati equilibri ed evitare una nuova destabilizzazione. L'impegno internazionale di lungo periodo nella regione rafforza inoltre la prospettiva di integrazione nelle strutture euro-atlantiche di tutti i Paesi dell'area.

UNMIK – “United Nations interim Administration Mission in Kosovo”

Istituita nel 1999 con funzioni di amministrazione civile della regione, disponeva a fine 2007 di circa 2000 unità. L'Italia vi partecipa con 14 unità. Dal giugno 2008 la missione è guidata dal diplomatico italiano Lamberto Zannier, che è stato nominato Rappresentante Speciale del Segretario Generale per il Kosovo. Il 9 dicembre scorso è stata avviata la riconfigurazione della presenza internazionale in Kosovo, con il dispiegamento di EULEX e il contestuale abbandono da parte di UNMIK dei suoi poteri esecutivi nel settore dello stato di diritto.

KFOR

La NATO ha finora svolto un ruolo di deterrenza importante mantenendo una robusta cornice di sicurezza con la presenza della Kosovo Force (KFOR) che, per numero di effettivi (circa 14.500) e partecipazione di Paesi (33, di cui 25 NATO e 8 non NATO), costituisce la seconda missione alleata di mantenimento della pace. L'Italia, con oltre 2.100 unità, è il secondo Paese fornitore di truppe (dopo la Germania e prima della Francia).

La fragilità della situazione e il rischio di recrudescenza dei conflitti interetnici confermano l'opportunità della decisione dell'Alleanza di mantenere inalterate le forze di KFOR, nella consapevolezza che la presenza militare internazionale debba rimanere robusta finché non saranno garantite condizioni di sicurezza adeguate.

Nel giugno scorso l'Alleanza ha deciso di avviare l'attuazione dei c.d. compiti aggiuntivi di KFOR relativi alla creazione, in Kosovo, di un settore della difesa moderno, multietnico e democratico. Sulla base della costituzione kosovara (che si rifà al piano Ahtisaari) sono riconosciute alla NATO specifiche prerogative e responsabilità di supervisione esecutiva nel settore sicurezza. Nello specifico: a) consulenza al neo