

SENATO DELLA REPUBBLICA
XV LEGISLATURA

Doc. XII-bis
N. 49

ASSEMBLEA DELL'UNIONE DELL'EUROPA OCCIDENTALE
ASSEMBLEA INTERPARLAMENTARE EUROPEA
DELLA SICUREZZA E DELLA DIFESA

I parte della 53^a Sessione ordinaria
(Parigi, 4-6 giugno 2007)

Raccomandazione n. 802 ⁽¹⁾

Il ruolo delle forze europee nelle missioni NATO in Afghanistan

Annunziata il 18 settembre 2007

L'ASSEMBLÉE,

(i) Exprimant son plein soutien aux forces européennes engagées dans la Force internationale d'assistance à la sécurité placée sous commandement de l'OTAN qui sont déployées en Afghanistan;

(ii) Exprimant son soutien au peuple afghan et au gouvernement central de ce pays, présidé par Hamid Karzaï, dans leurs efforts de reconstruction et de réconciliation nationales;

(iii) Rappelant sa Recommandation n. 780 du 20 juin 2006, dans laquelle les États de l'UEO étaient invités notamment:

« 2. A clarifier d'urgence les objectifs principaux de la mission militaire en Afghanistan, à définir la manière dont elle doit être menée à bien et à s'assurer que des ressources suffisantes sont disponibles pour que l'objectif militaire puisse être mené à son terme avec succès dans un délai de trois ans; (...);

4. A doter les unités militaires nationales de l'ensemble des moyens requis, tant militaires que budgétaires, pour me-

(1) Adoptée par l'Assemblée le 6 juin 2007, au cours de sa 4^{ème} séance plénière.

ner à bien leurs missions, y compris sur le plan humanitaire; (...)

6. A veiller à ce que la présence militaire internationale ne soit pas la seule solution à proposer pour la reconstruction de l'Afghanistan et à définir des stratégies politiques, économiques et sociales d'assistance au développement de l'Afghanistan crédibles et concluantes à court terme;

7. A parvenir à un accord au sein de l'OTAN sur une stratégie de réduction graduelle de la présence militaire internationale en Afghanistan, (...);

8. A établir en tout cas le principe que la présence internationale en Afghanistan ne peut pas durer indéfiniment;

9. A intensifier les efforts d'assistance à la formation des capacités de sécurité (...) en Afghanistan;

10. A admettre que l'objectif de l'élimination de la production d'opium en Afghanistan ne peut être atteint par des moyens militaires; (...);

16. A demander à la communauté internationale de collecter chaque année les fonds nécessaires pour acheter l'intégralité de la récolte de pavot aux paysans afghans et ensuite, par le biais d'un dispositif approprié, de détruire cette récolte, à l'exception de la quantité jugée nécessaire aux fins de la recherche médicale et de ses applications; (...)»

(iv) Constatant, un an plus tard, qu'aucune de ces demandes n'a été prise en considération et que la situation sécuritaire s'est dégradée en Afghanistan;

(v) Constatant que la reconstruction économique et sociale de cet Etat connaît toujours des retards et des dysfonctionnements importants;

(vi) Considérant que la crédibilité de l'action de l'OTAN en Afghanistan dépend non seulement des capacités militaires mais aussi des progrès rapides de la reconstruction économique et sociale;

(vii) Soulignant le principe selon lequel il incombe essentiellement aux Af-

ghans d'assurer la sécurité et de définir les priorités pour la reconstruction économique et sociale;

(viii) Rappelant que la FIAS-OTAN a pour mandat d'assister le gouvernement légitime de l'Afghanistan dans le domaine de la sécurité et de contribuer à la création d'un environnement favorable à l'extension du pouvoir central et à la reconstruction économique et sociale;

(ix) Notant avec préoccupation l'intensification des combats, dans le sud et l'est de l'Afghanistan, entre les forces gouvernementales et de la FIAS d'une part, et les combattants talibans, d'Al Qaida et d'autres groupes armés opposés au gouvernement central afghan de l'autre;

(x) Soulignant le lien existant entre l'extension et l'intensification de la culture du pavot à opium et la poursuite des violences, financées en partie par l'argent du pavot;

(xi) Considérant que l'une des réponses à ces défis passe par une intensification des efforts internationaux visant à renforcer les capacités de sécurité et de défense afghanes en hommes, formation et matériels;

(xii) Considérant que ce processus ne pourra pas aboutir sans une approche coordonnée et intégrée au niveau international pour éviter les doublons et le gaspillage de ressources qui réduisent l'efficacité de cette action;

(xiii) Condamnant fermement les attaques suicides et les actions violentes des talibans, d'Al Qaida et d'autres groupes armés opposés au gouvernement central, qui causent un grand nombre de victimes civiles innocentes;

(xiv) Préoccupée par la confusion, existant dans le sud et l'est de l'Afghanistan, entre l'action de la FIAS-OTAN et celle des forces de la coalition Liberté immuable, qui a causé des dommages collatéraux aux populations civiles afghanes;

(xv) Soulignant que la protection des populations civiles est l'une des disposi-

tions centrales des Conventions de Genève et du droit humanitaire international et que le manquement à ce principe est passible de poursuites par la Cour pénale internationale;

(xvi) Constatant que ces incidents suscitent le mécontentement de la population afghane et sont exploités à des fins de propagande et de recrutement par les talibans, Al Qaida et d'autres groupes armés opposés au gouvernement central;

(xvii) Notant que la FIAS-OTAN a connu des améliorations en matière de commandement, et d'affectation et de disponibilité de ressources humaines et matérielles lors de l'extension de sa présence à l'ensemble de l'Afghanistan;

(xviii) Notant que les contingents européens sont maintenus à un niveau constant et renforcés, en cas de besoin, en hommes et matériels, même s'il subsiste des lacunes dans le nombre et le type d'équipements déployés, notamment des hélicoptères de transport;

(xix) Constatant toutefois que l'augmentation des effectifs est nettement inférieure aux besoins pour assurer une présence régulière et constante sur le territoire afghan, notamment dans les régions en proie à la violence;

(xx) Constatant que des divergences d'analyse et de perception, stratégiques et tactiques, entre les Etats contributeurs à la FIAS-OTAN font obstacle à une harmonisation des règles d'engagement (*caveats*) qui permettrait un quadrillage plus efficace des régions où la violence persiste;

(xxi) Notant avec satisfaction que l'Union européenne a décidé de lancer en 2007 une mission d'assistance à la police nationale afghane au titre de la PESD;

(xxii) Soulignant l'importance de bien coordonner cette mission avec les efforts de même type en cours depuis plus de cinq ans;

(xxiii) Considérant qu'il est nécessaire de promouvoir une approche plus intégrée de toutes les initiatives et tous les pro-

grammes de l'Union dans ce pays en les plaçant sous l'autorité du Représentant spécial et de doter ce dernier des moyens matériels et humains adéquats pour éviter les doubles emplois et le gaspillage des ressources communautaires et nationales européennes;

(xxiv) Condamnant énergiquement les assassinats et les enlèvements de personnels humanitaires et de journalistes afghans et étrangers en Afghanistan;

(xxv) Soulignant la nécessité d'accroître la protection des personnels et cadres humanitaires afghans et internationaux qui contribuent, au péril de leur vie, à rendre possible la reconstruction économique et sociale en vue de procurer un avenir meilleur au peuple afghan;

(xxvi) Notant que la résolution des problèmes de sécurité de l'Afghanistan nécessite aussi un engagement politique, ouvert et franc, avec les voisins géographiques de cet Etat, notamment l'Inde, l'Iran et le Pakistan;

(xxvii) Exprimant le souhait que l'Union européenne joue un rôle plus actif à cet égard afin de renforcer son rôle de contributeur de sécurité au niveau mondial;

(xxviii) Considérant que la menace d'attaques terroristes massives en Europe et dans le monde est toujours réelle et présente, que la présence des forces européennes et américaines en Afghanistan est une réponse à cette menace et que, de ce fait, leur retrait prématuré de ce pays constituerait une victoire pour les organisations terroristes et renforcerait leur détermination à poursuivre leur action violente contre nos populations,

RECOMMANDE AU CONSEIL D'INVITER LES ETATS MEMBRES DE L'UEO, ENGAGES EN AFGHANISTAN DANS LA FIAS-OTAN, A

1. Maintenir leur engagement en soldats et matériels et être plus proactifs par rapport à l'évolution de la situation sécuritaire en Afghanistan;

2. Rendre plus clair le mandat de la FIAS-OTAN par rapport à la situation sur le terrain et participer à l'effort commun pour la sécurité et la reconstruction en Afghanistan;

3. Veiller, selon cette logique, à ce que l'engagement soit équitable entre les Etats européens de manière à éviter que certains pays soient exposés de façon disproportionnée et plus sollicités que d'autres, ce qui crée des tensions politiques nuisibles à l'effort commun;

4. Rechercher des solutions visant à harmoniser le plus possible les règles d'engagement entre les différents contingents nationaux, tout en respectant les mandats imposés par les parlements nationaux dans certains Etats européens;

5. Intensifier et renforcer la formation et l'entraînement des forces de sécurité et

de défense afghanes et lancer un processus en matière d'équipement, qui leur permettra d'agir de manière autonome et de se déplacer rapidement sur le territoire national;

6. Envisager, proposer et, en cas d'accord, mettre en œuvre des solutions alternatives à la culture du pavot à l'opium dont les effets se feraient sentir à court terme;

7. Se concerter au sein de l'OTAN pour promouvoir des approches communes face aux problèmes de la sécurité et de la reconstruction, suivre l'évolution de la situation en Afghanistan et influencer sur l'avenir de cet Etat;

8. Maintenir l'Assemblée informée des décisions concernant les objectifs des forces européennes en Afghanistan et les moyens nécessaires à cet engagement.

N. B. Traduzione non ufficialeRaccomandazione n. 802 ⁽¹⁾

Il ruolo delle forze europee nelle missioni NATO in Afghanistan

L'ASSEMBLEA,

(i) Esprimendo pieno sostegno alle forze europee impegnate nella Forza internazionale di assistenza per la sicurezza posta sotto comando NATO che sono schierate in Afghanistan;

(ii) Esprimendo il proprio sostegno al popolo afgano ed al governo centrale del paese, presieduto da Hamid Karzai, nel loro impegno di ricostruzione e riconciliazione nazionale;

(iii) Richiamando la propria Raccomandazione del 20 giugno 2006, n° 780 nella quale gli Stati dell'UEO erano invitati in particolare a:

« 2. chiarire urgentemente gli obiettivi principali della missione militare in Afghanistan, definire le modalità affinché ciò possa essere realizzato e garantire che siano disponibili risorse sufficienti perché l'obiettivo militare possa essere portato a termine entro un periodo di tre anni; (...);

4. dotare le unità militari nazionali delle risorse, sia militari che di bilancio, di cui hanno bisogno per adempiere alla loro missione, ivi compresi i compiti di carattere umanitario (...);

6. assicurare che la presenza militare internazionale non sia l'unica soluzione ad essere proposta per la ricostruzione dell'Afghanistan e definire strategie politiche, economiche e sociali attuabili nel breve termine per sostenere lo sviluppo dell'Afghanistan;

7. pervenire all'interno della NATO a un accordo su una strategia per la riduzione graduale della presenza militare internazionale in Afghanistan (...);

8. stabilire in ogni caso il principio che la presenza internazionale in Afghanistan non potrà avere una durata illimitata;

9. intensificare gli sforzi volti a contribuire a formare le capacità di sicurezza (...) in Afghanistan;

10. ammettere che l'obiettivo di eliminare la produzione dell'oppio in Afghanistan non può essere raggiunto con mezzi militari (...);

16. chiedere alla comunità internazionale di raccogliere i fondi necessari per acquistare dai coltivatori afgani l'intero raccolto annuale di papavero e successivamente far distruggere, attraverso un'organizzazione appropriata, tale raccolto con l'eccezione di una parte reputata necessaria per l'uso ai fini medici e di ricerca; (...) »

(1) Approvata dall'Assemblea il 6 giugno 2007, nell'ambito della Quarta Seduta.

(iv) Constatando, un anno dopo, che nessuna di queste richieste è stata presa in considerazione e che la situazione della sicurezza si è aggravata in Afghanistan;

(v) Constatando che la ricostruzione economica e sociale di questo Stato registra sempre notevoli ritardi e disfunzioni;

(vi) Ritenendo che la credibilità dell'azione della NATO in Afghanistan dipenda non solo dalle capacità militari ma anche dai rapidi progressi della ricostruzione economica e sociale;

(vii) Sottolineando il principio secondo cui spetta essenzialmente agli Afghani garantire la sicurezza e definire le priorità per la ricostruzione economica e sociale;

(viii) Ricordando che la ISAF-NATO ha come mandato quello di assistere il legittimo governo dell'Afghanistan nel settore della sicurezza e di contribuire alla creazione di un ambiente favorevole all'estensione del potere centrale ed alla ricostruzione economica e sociale;

(ix) Notando con preoccupazione l'intensificarsi dei combattimenti, nel Sud e nell'Est dell'Afghanistan, fra, da una parte, le forze governative e della ISAF, e, dall'altra, i combattenti talebani, di Al Qaeda e di altri gruppi armati che si contrappongono al governo centrale afgano;

(x) Sottolineando il legame esistente fra l'estendersi e l'intensificarsi della coltivazione del papavero da oppio ed il perdurare delle violenze, finanziate in parte dai proventi del papavero;

(xi) Ritenendo che una delle risposte a tali sfide passi attraverso un intensificarsi degli sforzi internazionali diretti a rafforzare le capacità di sicurezza e di difesa afgane in termini di uomini, addestramento e materiali;

(xii) Ritenendo che tale processo non possa giungere ad una conclusione senza un approccio coordinato ed integrato a livello internazionale per evitare duplica-

zioni e spreco di risorse che riducono l'efficacia di tale azione;

(xiii) Condannando fermamente gli attacchi suicidi e le azioni violente dei Talebani di Al Qaeda e di altri gruppi armati contrari al governo centrale, che causano un gran numero di vittime civili innocenti;

(xiv) Preoccupata dalla confusione, che esiste nel Sud e nell'Est dell'Afghanistan fra l'azione della ISAF-NATO e quella delle forze della coalizione *Enduring Freedom*, che ha causato danni collaterali alle popolazioni civili afgane;

(xv) Sottolineando che la protezione delle popolazioni civili è una delle disposizioni centrali delle Convenzioni di Ginevra e del diritto umanitario internazionale e che la mancata osservanza di tale principio è perseguibile dal Tribunale penale internazionale;

(xvi) Constatando che questi incidenti suscitano il malcontento della popolazione afgana e sono sfruttati a fini di propaganda e di reclutamento dai Talebani, da Al Qaeda e da altri gruppi armati contrari al governo centrale;

(xvii) Notando che la ISAF-NATO ha registrato miglioramenti in materia di comando, schieramento e disponibilità di risorse umane e materiali in occasione dell'estendersi della propria presenza all'insieme dell'Afghanistan;

(xviii) Notando che i contingenti europei sono mantenuti a un livello costante e rafforzati, in caso di necessità, da uomini e materiali, anche se sussistono lacune nel numero e nel tipo di materiali schierati, con particolare riguardo agli elicotteri da trasporto;

(xix) Constatando tuttavia che l'aumento degli organici è nettamente inferiore alle esigenze per garantire una presenza regolare e costante sul territorio afgano, in particolare nelle regioni in preda alla violenza;

(xx) Constatando che divergenze di analisi e di percezione, strategiche e tat-

tiche, fra gli Stati contributori della ISAF-NATO sono d'ostacolo ad una armonizzazione delle regole d'ingaggio (e alla rimozione dei *caveat*) che consentirebbe una più efficace copertura capillare delle regioni in cui persiste la violenza;

(xxi) Notando con soddisfazione che l'Unione europea ha deciso di avviare nel 2007 una missione di assistenza alla polizia nazionale afgana nell'ambito della PESD;

(xxii) Sottolineando l'importanza di coordinare bene questa missione con gli analoghi sforzi in atto da oltre cinque anni a questa parte;

(xxiii) Ritenendo che sia necessario promuovere un approccio più integrato di tutte le iniziative e di tutti i programmi dell'Unione nel paese ponendoli sotto l'autorità del Rappresentante speciale Ue e dotare quest'ultimo di mezzi materiali ed umani adeguati per evitare duplicazioni e spreco delle risorse comunitarie e nazionali europee;

(xxiv) Condannando energicamente gli assassinii ed i rapimenti di personale umanitario e di giornalisti afgani e stranieri in Afghanistan;

(xxv) Sottolineando la necessità di aumentare la protezione del personale e dei funzionari umanitari afgani e internazionali che contribuiscono, a rischio della propria vita, a rendere possibile la ricostruzione economica e sociale al fine di offrire un futuro migliore al popolo afgano;

(xxvi) Notando come la soluzione dei problemi della sicurezza dell'Afghanistan esiga anche un impegno politico, aperto e franco, con i vicini geografici di questo Stato, in particolare l'India, l'Iran ed il Pakistan;

(xxvii) Esprimendo l'auspicio che l'Unione europea svolga un ruolo più attivo al riguardo al fine di rafforzare il suo ruolo di contributore di sicurezza a livello mondiale;

(xxviii) Ritenendo che la minaccia di massicci attacchi terroristici in Europa e nel mondo sia sempre reale e presente, che la presenza delle forze europee ed americane in Afghanistan sia una risposta a tale minaccia e che, pertanto, il loro prematuro ritiro da questo paese costituirebbe una vittoria per le organizzazioni terroristiche e rafforzerebbe la loro determinazione nel portare avanti la propria azione violenta contro le nostre popolazioni,

RACCOMANDA AL CONSIGLIO DI INVITARE GLI STATI MEMBRI DELL'UEO, IMPEGNATI IN AFGHANISTAN NELL'ISAF-NATO, A

1. Mantenere il loro impegno in termini di soldati e materiali ed essere più proattivi rispetto all'evolversi della situazione della sicurezza Afghanistan;

2. Rendere più chiaro il mandato dell'ISAF-NATO rispetto alla situazione sul terreno e partecipare allo sforzo comune per la sicurezza e la ricostruzione in Afghanistan;

3. Vigilare, secondo tale logica, affinché l'impegno sia equo fra gli Stati europei in modo da evitare che taluni paesi siano esposti in modo sproporzionato e più sollecitati di altri, il che crea tensioni politiche che nuocciono allo sforzo comune;

4. Cercare soluzioni tese ad armonizzare quanto più possibile le regole d'ingaggio fra i diversi contingenti nazionali, rispettando nel contempo i mandati imposti dai parlamenti nazionali in taluni Stati europei;

5. Intensificare e rafforzare la formazione e l'addestramento delle forze di sicurezza e di difesa afgane e provvedere affinché siano dotate di materiali in maniera che possano agire in modo autonomo e spostarsi rapidamente sul territorio nazionale;

6. Prospettare, proporre e, in caso di accordo, attuare soluzioni alternative alla coltivazione del papavero da oppio che siano efficaci nel breve termine;

7. Concertarsi in ambito NATO per promuovere approcci comuni ai problemi della sicurezza e della ricostruzione, se-

guire l'evolversi della situazione in Afghanistan e cercare di influire sul futuro del Paese;

8. Tenere l'Assemblea informata delle decisioni relative agli obiettivi delle forze europee in Afghanistan ed ai mezzi necessari a tale impegno.