

La Polizia di Stabilità, il grande assente nell'equivoco afgano

Giuseppe DE MAGISTRIS

Abstract

Che cosa sarebbe successo se la NATO si fosse dotata di una capacità di Polizia di Stabilità in Afghanistan?

Piuttosto che far parlare solo le armi, non sarebbe stato meglio garantire anche lo sviluppo di effettive condizioni di sicurezza sociale e l'ordinato andamento della vita civile, basandolo sulla primazia dello Stato di Diritto?

In Afghanistan la Comunità Internazionale ha perso l'occasione di riempire quel vuoto capacitivo costituito dalla totale assenza di una forza di polizia capace di assicurare i bisogni primari di sicurezza dei cittadini, sì da legittimare le istituzioni, colmato da numerosi signori della guerra e della droga (spesso l'uno contro l'altro armati), crimine organizzato, terroristi e Talebani (veri e propri spoilers del processo di pace).

La Polizia di Stabilità della NATO si propone come il ponte in grado di congiungere il divario tra il tradizionale strumento militare e quello civile, sia in una fase di sostituzione/rinforzo delle Forze di Polizia locali (ma qui è necessario una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che lo permetta, cosa che nel caso di specie non è stata promossa), sia nella fase di assistenza delle stesse.

La stabilizzazione non può essere raggiunta solo manu militari con un confronto cinetico dei nemici dell'Alleanza; criminali e terroristi (avversari dell'Alleanza) devono essere assicurati alla Giustizia con strumenti anche non letali, per assicurare ordine e sicurezza pubblica, e non alimentare la spirale di violenza.

Afghanistan, agosto 2021: il collasso delle forze di sicurezza è da attribuire esclusivamente agli Afghani, per via delle loro ataviche divisioni tribali e della radicata corruzione istituzionale, oppure anche la Comunità Internazionale ha le sue responsabilità?

Non è forse vero che, sin dal 2001 non sia stata sviluppata alcuna considerazione sul ruolo che potevano svolgere assetti alleati di “polizia robusta” in un contesto così instabile come quello afgano, dove si è preferito non modificare lo *status quo*, che vedeva la polizia - l'entità più odiata dagli Afghani¹ - dedicarsi sostanzialmente al controllo delle prescrizioni del Corano e alla repressione brutale di ogni forma di violazione di legge? Com'è stato possibile delegare compiti di polizia a spietate milizie tribali, armate e sovvenzionate dagli stessi Paesi intervenuti, piuttosto che ripetere il modello di successo che, sin dal 1998, la NATO ha adottato per rispondere alle esigenze di sicurezza della popolazione? Non avrebbe fatto meglio la Comunità Internazionale a promuovere l'intervento di uno strumento già dimostratosi tanto efficace nei Balcani, in Iraq e a Timor Est, ovvero la “Polizia di Stabilità”?² Del resto, le guerre sono come le calamità naturali: devastano tutto, lasciandosi dietro sangue, instabilità e caos. E chi governa questo caos? Se lo strumento militare deve occuparsi della causa della devastazione, ovvero il nemico da sconfiggere, è necessario individuare uno strumento che contrasti chi da questa instabilità e caos trae vantaggio: i

1 *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), Divided Responsibility: Lessons from U.S. security sector assistance efforts in Afghanistan*, giugno 2019; SIGIR “*Learning from Iraq: a final report from the SIGIR* – marzo 2013

2 *Police-related activities intended to reinforce or temporarily replace the indigenous police to contribute to the restoration and /or upholding of public order and security, rule of law and the protection of human rights* (Nato AJP- 3.22)

veri “avversari” della Coalizione, che da quella zona grigia costituita dalla sovrapposizione fra le azioni cinetiche (i.e., “la guerra”) e quelle puramente criminali (*war-crime overlap*) sanno trarre vantaggio. Mi riferisco ai “signori della guerra” e “della droga”, ex combattenti mujaheddin prevalentemente tagiki e uzbeki, che hanno infiltrato e inquinato la società civile afghana, minandone la credibilità alle basi ed escludendo la maggioritaria componente pashtun dall’élite del potere³: essi sono stati i veri sabotatori del processo di pace.

Non sarebbe allora stato meglio caldeggiare un mandato dal Consiglio di Sicurezza dell’ONU per schierare unità di Polizia di Stabilità idonee a fronteggiare quello stato di quasi anarchia totale, così da colmare il vuoto di sicurezza imperante? E invece la Risoluzione 1386 adottata il 20 dicembre 2001 per sostenere gli sforzi internazionali per sradicare il terrorismo si è basata sui due criteri diversi ovvero il c.d. *light footprint* e il *lead-nations system*⁴, e – mi sia consentito – un errore di fondo, cioè considerare la lotta contro il terrorismo come un problema quasi esclusivamente militare per contrastare l’insurrezione piuttosto che non come un problema sociale e di polizia.

Ma, forma di delinquere organizzata e finalizzata a terrorizzare la popolazione e a destabilizzare l’ordine costituito, il terrorismo non deve essere affrontato anche sul piano socio-assistenziale, attraverso processi di deradicizzazione e reintegrazione nella società, e sul piano operativo, attraverso mirate investigazioni tese a smantellarne

struttura, network, nonché fonti di approvvigionamento e finanziamento (ovvero il c.d. “Metodo Falcone”, i.e., *follow the money*)?⁵ Solo in ultima analisi esso è un problema militare, quando la sua minaccia è così imminente che può essere neutralizzata solo con azioni cinetiche.

In un Paese instabile come l’Afghanistan, dove terrorismo, insurrezione e criminalità organizzata si confondevano e sovrapponevano, sovvertendone però all’unisono le fondamenta istituzionali, si è invece preferito “lasciar fare” a quell’apparato statale di cui era però nota l’inefficienza, imponendo strumenti tipici del *Security Sector Reform* (SSR) inadatti e ostici agli occhi della popolazione, piuttosto che pensare di sostenere questo sforzo tramite lo schieramento di una forza militare con capacità di polizia “civile”, che potesse affiancarsi e sostituirsi a quella locale, vigilando e intervenendo su comportamenti corrotti e afflittivi dei cittadini, per colmarne le notevoli lacune (il c.d. *security gap*⁶). Ma l’SSR è un processo a lungo termine, che postula sicurezza e stabilità per bilanciare imperativi di efficacia operativa e buona governance⁷ e che in Afghanistan, per quanto riguarda la riforma della polizia afghana⁸, è stato condotto in maniera confusa, talvolta improvvisata, di certo non strutturata⁹.

C’era quindi bisogno di un assetto interoperabile con lo strumento militare ma anche versatile e capace d’interfacciarsi con la società civile e di calibrare diversi livelli di forza per affrontare siffatte minacce, riducendo al massimo il rischio di arrecare “danni collaterali” alla popolazione

3 Vds. nota 1

4 Il primo prevedeva un limitato intervento internazionale e pieno riconoscimento della sovranità afgana, il secondo affidava la guida della ricostruzione del settore di sicurezza a cinque nazioni (Stati Uniti, Inghilterra, Italia, Giappone e Germania, che assunse la leadership per la ricostruzione del settore di polizia)

5 Al di là della previsione normativa di cui all’art. 270 bis. c.p., per terrorismo generalmente s’intende <<Uso di violenza illegittima, finalizzata a incutere terrore nei membri di una collettività organizzata e a destabilizzarne o restaurarne l’ordine, mediante azioni quali attentati, rapimenti, dirottamenti di aerei e simili>> – Encicl. Treccani. Di contro, l’Assemblea Generale dell’Onu (CA Res. 49/60-1994) recita <<criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public ... purposes are in any circumstance unjustifiable ...>>

6 Individuato per la prima volta nell’analisi dell’intervento delle Nazioni Unite nei Balcani (Brahimi report, 13.11.2000), ma citato da molti, tra cui, il Segretario della Difesa USA D. Rumsfeld, il 28 marzo 2002 (vds. *Peace and Stability in Afghanistan: U.S. goals challenged by Security Gap*, V. Holt, *The Stimson Center*, giugno 2002)

7 <<Stiamo cercando di costruire un’istituzione mentre siamo in guerra e c’è una tensione intrinseca tra questi due obiettivi... [gli afghani] hanno bisogno di sicurezza ora, non tra dieci anni>>. Gen. K. Eikenberry (Ambasciatore USA in Afghanistan da aprile 2009 a luglio 2011) in *“Eyewitness to War Vol. III: US Army Advisors in Afghanistan”*, Combat Studies Institute Press 2009

8 *Building Police capacity in Afghanistan. The challenges of a Multilateral approach*, by W. B. Caldwell IV and N.K. Finney – Dicembre 2010

9 32 Paesi diversi (fra cui Iran, Russia, Cina e Pakistan) hanno avviato iniziative a favore della polizia afghana, spesso senza neanche informare i Comandi NATO

locale, quest'ultimi al centro di ogni narrativa di proselitismo talebano. È la Polizia di Stabilità della NATO, che vede il proprio progenitore nelle *Multinational Specialized Unit* schierate con successo dall'Arma dei Carabinieri sia nei Balcani, sotto egida NATO, sia in Iraq¹⁰, modello ora adottato dalle maggiori organizzazioni internazionali, ancorché con nomi e prospettive differenti, ma con funzioni simili¹¹, che dell'attitudine a svolgere attività di polizia di prossimità a protezione della popolazione civile fa la propria cifra distintiva. Ed è proprio nei Balcani che fallire di assicurare subito lo stato di diritto e garantire l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero cogliere la c.d. *critical golden hour*¹², ha significato non dare una risposta tempestiva ed efficace alle necessità della popolazione né contribuire a legittimare il governo locale¹³.

Invero, la polizia afghana ha da sempre operato in un contesto caotico, caratterizzato da tre sistemi giudiziari (basati su legge islamica, sistema tribale *jirga/shura* e di diritto processuale penale, ma connotato da una tristemente nota *bribe and release culture*¹⁴). Essa, nonostante le riforme tedesca e turca dei primi del '900, nonché durante la dominazione sovietica, mai si è dedicata alla protezione dei civili. Ciononostante, gli sforzi della Comunità Internazionale si sono incentrati sullo sviluppo di una forza di tipo "paramilitare" per supportare le *counterinsurgency operations* condotte dall'esercito afghano, piuttosto che assicurare ordine e sicurezza pubblica. Come se

non bastasse, l'*Afghan National Police*¹⁵, l'istituzione più corrotta del Paese¹⁶, era caratterizzata da endemiche problematiche di disciplina, trasparenza, nepotismo, diffuso consumo di droghe e inconsistenti relazioni di comando e controllo, nonché dal frequente ricorso alla tortura e alla firma di confessioni scritte per pervenire a condanne in sede giudiziale (capitolo a parte meriterebbero le profonde disequaglianze di genere che la connotavano). Strategicamente essa era dispiegata attraverso un reticolo di *check point* collocati nei punti di passaggio obbligato delle principali arterie stradali del Paese (condizione ideale per estorcere in maniera indisturbata il "pedaggio" agli automobilisti in transito), trascurando le periferie e i villaggi più remoti, di fatto abbandonati a sé stessi.

Una forza di polizia, invece, per prima interagisce con la popolazione, cui assicura sicurezza, rispetto delle leggi e risposta ai bisogni primari, essendo la manifestazione più visibile di un governo. Se è inefficiente e percepita come predatoria dai cittadini, è la legittimazione del governo centrale a esserne minata. Cionondimeno, in Afghanistan la Comunità Internazionale non ha colto tale opportunità, rimanendo concentrata principalmente sulla sconfitta militare del nemico convenzionale, mentre i talebani hanno mitigato gli aspetti più oltranzisti, ispirandosi ai "successi" di Hamas e Hizb Allah, "avvicinandosi" alla cittadinanza. Di contro, è proprio in uno scenario caratterizzato da estrema volatilità e attacchi asimmetrici¹⁷ che

incaricati a coordinarle. Su tutti, si veda il SIGAR report (cfr. nota 1), chapter 6

10 *Iraq, 2003-2009: Lessons Learned from the Chilcot Commission, Where Stability Policing Could Have Made a Difference - Ten Considerations for Planners and Commanders* – L. Bramati, Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS) – 18 febbraio 2021

11 *Formed Police Unit*, di matrice onusiana, ma mutuata anche dall'Unione Africana, e *Integrated Police Unit* sviluppate in ambito Unione Europea

12 *...the period following a traumatic injury during which there is the highest likelihood that prompt medical and surgical treatment will prevent death* [American College of Surgeons (2008)]. Anche "*Criminalized Power Structures: the overlooked enemies of Peace*", edited by M. Dziedzic, Rowman & Littlefield - 2016

13 <<...we thought that democracy was the highest priority and measured it by the number of elections we could organize. In hindsight, we should have put the establishment of rule of law first...>>, Sir Paddy Ashdown, Alto Rappresentante dell'Onu in Bosnia Herzegovina, *inter alia* R. Perito, *Establishing the Rule of Law in Iraq*, US Institute of Peace, 2003

14 Cfr. nota 1

15 Principali articolazioni erano: *Afghan Uniformed Police*, *Afghan Border Police*, *Afghan Local Police* e *Afghan National Civil Order Police*

16 *Cops or robbers? The struggle to reform the Afghan National Police*, *Afghanistan Research and Evaluation Unit, Issues Paper Series*, luglio 2007

17 È l'*unrestricted warfare* preconizzato dai Col. Q. Liang e W. Xiangsui della *People's Liberation Army* cinese ("Guerra senza limiti. L'arte della guerra asimmetrica fra terrorismo e globalizzazione", F. Mini, Leg Edizioni, 2001), nonché nella forse più nota "guerra totale" (*whole-of-government warfare*) oppure "teoria del caos", da alcuni attribuita al Gen. V. Gerasimov, Capo di Stato Maggiore della Difesa russo, ma la cui paternità appartiene all'ex ministro degli esteri russo Y. Primakov – E. Rumer in *the return of global Russia*, giugno 2019, *Carnegie endowment for international peace*

la Polizia di Stabilità svolge un ruolo cruciale e contribuisce a evitare il caos, riducendo l'uso della forza e quindi il rischio di danni collaterali, concentrandosi sui bisogni della popolazione, perseguendo ogni forma di reato commessa da insorti e/o terroristi.

In Afghanistan questo approccio avrebbe potuto contribuire al processo di legittimazione delle istituzioni e degli sforzi della Comunità Internazionale, promuovendo pace, stabilità e la primazia del diritto, e gettare le basi per il progressivo disimpegno da quel teatro operativo, piuttosto che per una precipitosa fuga. E questo chi scrive se l'è sentito dire dall'élite afghana a fine 2019 e non si stancherà mai di ripeterlo: bisogna prediligere il *rule of law* rispetto al *rule of guns*¹⁸.

AUTORE

Giuseppe DE MAGISTRIS è *alunno* della Scuola Militare Nunziatella, dove ha ultimato gli studi classici, e dell'Accademia Militare di Modena, laureato in giurisprudenza, scienze della sicurezza (interna ed esterna) e scienze della sicurezza e dell'organizzazione, il Colonnello dei Carabinieri Giuseppe De Magistris ha svolto servizio sia in Patria (Sicilia, Sardegna, Campania, Emilia Romagna, Calabria e Puglia), sia all'estero (sotto egida NATO e ONU; segnatamente, KOSOVO, BOSNIA HERZEGOVINA, IRAQ, AFGHANISTAN e HAITI), nonchè presso il NATO *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe* - BELGIO, e negli USA, presso la *Police Division* dell'ONU. Egli ha anche svolto attività d'insegnamento presso la Scuola Ufficiali dei Carabinieri, dove ha retto il Comando dei Corsi di Formazione, e – nel periodo in cui ha prestato servizio presso l'Ufficio Piani e Polizia Militare del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri – è stato il segretario del Comitato Interministeriale di Alto Livello della Forza di Gendarmeria Europea, per poi reggere l'incarico di Vice

Capo della Sala Operativa dello stesso Comando Generale. Dal 18 ottobre 2019, è il Direttore del *Nato Stability Policing Centre of Excellence*, di stanza a Vicenza (www.nspcoe.org), proveniente da Brindisi, dove ne ha retto per due anni quel Comando Provinciale Carabinieri.

Classe 1970, padre di Sofia, è appassionato di triathlon.

18 IFP Security Cluster. SSR in Afghanistan (F. Ayub, S. Kouvo e R. Wareham), aprile 2009