

SEMINARIO

AFGHANISTAN***Quale strategia per la stabilizzazione e lo sviluppo******Riflessioni sul ruolo dell'Italia***

Un bilancio dei sette anni dell'intervento internazionale

Antonella Deledda

Oltre sette anni dopo la fine del regime dei taliban e l'inizio dell'intervento internazionale, le notizie che giungono dall'Afghanistan non lasciano grande spazio all'ottimismo. In questi sette anni sono stati raggiunti risultati importanti, in particolare per quanto riguarda la ricostruzione delle istituzioni, la ripresa del settore sanitario e di quello scolastico, lo sviluppo del settore dell'informazione. Ma molte sono ancora le difficoltà; basti pensare alla sicurezza in continuo deterioramento nonostante la presenza di truppe internazionali; alla lentezza della ricostruzione e dello sviluppo economico, ancora non in grado di migliorare lo stato di diffusa povertà della popolazione; alla perdurante piaga della coltivazione e traffico di oppio, arrivato in questi anni a livelli mai raggiunti in passato; alla cultura di impunità e alla corruzione che dilaga sommergendo le stesse strutture preposte a combatterle.

Sette anni sono un periodo lungo, se lo si guarda dal punto di vista di una civiltà come la nostra abituata a consumare in fretta, i beni come gli avvenimenti. Ma sono un periodo molto breve se si considerano le devastazioni umane, sociali ed economiche subite dall'Afghanistan in oltre due decenni di guerre sanguinose, che hanno privato il paese di gran parte delle proprie risorse, portandolo a diventare quello che è stato definito un *failed state*. Non c'è dubbio che l'investimento della comunità internazionale in Afghanistan deve essere di lunga durata, per raggiungere l'obiettivo di rendere il paese capace di governarsi con i propri mezzi, politici ed economici, e di far fronte autonomamente al rischio di scivolare nuovamente verso il caos totale. Ma nello stesso tempo è necessario che la programmazione degli interventi individui priorità e traguardi intermedi realistici e che questi vengano perseguiti con determinazione. Se non si creeranno al più presto le condizioni di un progresso, di un miglioramento della situazione, l'opinione pubblica afghana continuerà a

1

perdere fiducia nella comunità internazionale e nelle istituzioni nazionali; mentre le opinioni pubbliche dei paesi donatori capiranno sempre meno i sacrifici a cui sono chiamate come contribuenti e come famiglie dei soldati impiegati in un paese che sembra incapace di beneficiarne.

In realtà le cause del mancato successo sono molteplici e complesse, e nel corso della mattinata approfondiremo alcune tematiche cruciali, come la situazione della sicurezza ed il dilemma dei negoziati con i talibani; il problema dell'aiuto umanitario in un paese ancora in guerra; la riforma delle istituzioni di giustizia; ed il ruolo dell'Italia sul piano militare e civile.

Per quanto mi riguarda, toccherò alcuni aspetti che incidono sulla situazione in corso, ed in particolare il problema della governance e delle prossime elezioni presidenziali; quello del contesto regionale e del ruolo che i paesi vicini possono svolgere, nel bene e nel male, nei confronti dell'Afghanistan; il ruolo degli Stati Uniti sotto la nuova amministrazione; per infine commentare brevemente il ruolo del nostro paese. Ognuno di questi temi meriterebbe una trattazione a sé, quindi per motivi di tempo sarò costretta ad una sintesi estrema, rinviando al dibattito eventuali approfondimenti.

Governance e scadenze elettorali

Le responsabilità del peggioramento del quadro complessivo dell'Afghanistan vengono in genere ripartite equamente tra le istituzioni afgane e la comunità internazionale. Quest'ultima è responsabile di scelte avventate, spesso dettate dall'urgenza di ottenere risultati finalizzati alle logiche interne di ciascun paese, senza avere la capacità di comprendere le implicazioni e le conseguenze di lunga durata in Afghanistan. Mi riferisco ad esempio alla scelta di condurre le operazioni militari dall'ottobre 2001 attraverso le fazioni afgane, restituendo così potere e prestigio a quei signori della guerra che si erano resi responsabili di crimini contro l'umanità nel corso delle precedenti guerre. Ciò ha reso impossibile al paese affrontare i fantasmi del proprio passato, un passaggio indispensabile per raggiungere la riconciliazione nazionale. In questo, come in altri aspetti, si è scelto di dare priorità alle esigenze legate alla "lotta al terrorismo" piuttosto che ai genuini interessi di un paese profondamente diviso al proprio interno, e devastato dalle logiche della illegalità connesse al narcotraffico, che a loro volta alimentano corruzione e tengono il paese lontano dal raggiungimento del principio di legalità. Tra gli altri errori della comunità internazionale vi è anche il non aver saputo parlare con una voce sola, coordinare i rispettivi interventi per renderli più efficaci, e al tempo stesso utilizzarli al fine di ottenere dal governo afgano comportamenti più congrui.

Durante i primi anni dell'intervento si è andata così consolidando in Afghanistan una cultura dell'impunità che è andata gradualmente erodendo la fiducia dei cittadini verso il processo di ricostruzione istituzionale. Basti pensare al calo dei votanti dalle elezioni

presidenziali del 2004, che è stato del 70%, a quello delle politiche del 2005, che ha visto una partecipazione di circa il 50%. Così, mentre i paesi donatori si affannavano a ricostruire quelle istituzioni deputate ad affermare lo stato di diritto – la polizia, la magistratura, le strutture antinarcofici – diventava sempre più evidente il disinteresse dello stato verso quegli obiettivi. `Come qualcuno ha osservato, se in Afghanistan regnasse il principio di legalità, una buona metà dei suoi governanti, politici, magistrati, forze dell'ordine si troverebbe in prigione.

Il paese ha bisogno di una strategia di lungo periodo che affronti i nodi trascurati da una governance inefficace e priva di visione, e adotti misure stringenti per punire i responsabili dei fenomeni di corruzione, endemici alla pubblica amministrazione, e delle collusioni con il narcotraffico. Al tempo stesso è urgente favorire l'emersione di una società civile e politica che possa consentire il ricambio, e che è attualmente schiacciata da dinamiche economiche e di potere ancora fortemente legate alla guerra.

Il problema si porrà in tutta la sua portata in occasione delle scadenze elettorali di quest'anno e del prossimo. Nelle more del cambio di presidenza americana, finora si è mosso poco, almeno di chiaramente visibile. Non sono ancora scesi in campo i principali candidati, né sono state fissate le date delle elezioni presidenziali, che ai sensi della Costituzione dovevano svolgersi in primavera e sono invece state rinviate al 20 agosto. Ma quello che si muove dietro le quinte non è incoraggiante. Innanzitutto sulle elezioni pesa l'ombra della sicurezza, e il rischio che queste non possano svolgersi nelle aree del sud est del paese, che sono quelle abitate in prevalenza da pashtun. Se dovesse verificarsi una situazione tale da non consentire lo svolgimento di elezioni in quelle aree, i risultati sarebbero inevitabilmente contestati e si rischierebbe di peggiorare il livello di conflittualità etnica.

E' poi stato avviato il processo di registrazione dei nuovi elettori, rispetto al quale vengono segnalate irregolarità preoccupanti. In alcune aree del paese si starebbero verificando episodi di registrazioni multiple, confermati anche da presenze femminili anormalmente alte.

Negli ultimi mesi, inoltre, sono emerse numerose denunce che segnalano come la macchina dell'assistenza internazionale stia venendo mossa sulle esigenze della rielezione di Karzai - fatto che, se confermato, sarebbe gravissimo.

Appare inoltre grave, alla luce di quanto detto in precedenza, che ancora una volta si sia scelto di non cogliere l'opportunità offerta dalla tornata elettorale per cominciare a fare i conti con la diffusa illegalità e porre in essere meccanismi che impediscano la candidatura e l'elezione di personalità notoriamente compromesse, legate a gruppi armati o al narcotraffico. Come già successo in passato, si preferisce perseguire una strategia che non smuova le acque, ponendo così le premesse per l'ulteriore scadimento e perdita di credibilità delle istituzioni.

Aspetti regionali

Veniamo agli aspetti regionali. L'Afghanistan occupa uno spazio geografico situato al crocevia di importanti rotte, che nei millenni ne hanno determinato il ruolo chiave negli scambi tra paesi e continenti - basti pensare ad Alessandro, a Marco Polo, alle vie della seta. Ma allo stesso tempo questa posizione cruciale ha stimolato gli appetiti delle potenze che, a partire dal periodo coloniale, hanno tentato di controllare il paese e le sue rotte. L'Afghanistan è quindi divenuto il luogo dove si sono svolte le partite più significative del "Grande Gioco" tra gli imperi russo e britannico, nell'ottocento, e dove si è svolto uno dei conflitti decisivi della guerra fredda negli anni '80 del secolo scorso. Molte delle tensioni regionali che hanno un effetto negativo sulla stabilità dell'Afghanistan odierno sono riconducibili a quei due periodi, con un intreccio di problematiche, contenziosi, diffidenza che si sono stratificati nel tempo formando una matassa difficilmente districabile.

C'è innanzitutto il Pakistan, che fin dalla nascita ha giocato un ruolo importantissimo nei confronti del suo vicino occidentale. E' sufficiente ricordare la questione dei confini ereditati dalla giovane nazione, stretta tra l'India, con cui c'è la questione aperta del Kashmir, e l'Afghanistan, che non riconosce la linea Durand che separa i due paesi. A questa percezione di accerchiamento il Pakistan ha sin qui risposto tentando di giocare la carta del controllo dell'Afghanistan, per potersi garantire una profondità strategica in caso di conflitto con l'India. I tentativi di controllo hanno poi finito per creare mostri - mi riferisco all'emergere del terrorismo e del movimento dei taliban pakistani, come conseguenza dell'aver gestito per decenni i movimenti integralisti islamici usandoli contro l'India, contro l'Unione Sovietica nonché per affermare la supremazia in Afghanistan attraverso i taliban.

C'è poi l'Iran, che in questa fase vede la presenza americana in Afghanistan come una minaccia e risponde attraverso un sostegno, seppur limitato, ai taliban, che pure sono stati suoi storici nemici. Così facendo mira a mantenere gli avversari impegnati in una guerra di logoramento e al tempo stesso a dimostrare le proprie capacità destabilizzanti.

La Russia e le repubbliche centro-asiatiche sono a loro volta preoccupate da una permanenza americana di lunga durata in Afghanistan e dalla possibilità che ciò comporti un controllo dei flussi energetici a loro svantaggio.

L'India da un lato e la Cina dall'altro, sono potenziali partner commerciali e di sviluppo dell'Afghanistan e possono svolgere un ruolo trainante nella regione, se i loro rispettivi interessi saranno messi in condizione di divenire trasparenti.

In sintesi, è necessario sciogliere il groviglio di tensioni contrapposte e far sì che prevalgano, anziché gli interessi delle singole nazioni, quelli della regione nel suo insieme, che ha disperatamente bisogno di veder avviare uno sviluppo vero e non basato esclusivamente sull'assistenza internazionale. Si tratta di saper trasformare in opportunità

quell'insieme di nodi che oggi rappresentano una minaccia, innanzitutto attraverso un coinvolgimento di tutti gli attori regionali ad un tavolo negoziale.

L'Italia, nell'ambito della Presidenza del G8, si predispone a dar vita ad una iniziativa che, riprendendo le fila di quella della Presidenza francese dell'Unione europea, rilanci l'idea di una soluzione regionale all'insicurezza dell'Afghanistan.

Il ruolo degli USA

L'approccio regionale sembra caratterizzare in queste prime settimane anche l'atteggiamento della nuova amministrazione USA, che appare finalmente attenta alle raccomandazioni che gli esperti, anche americani, hanno rivolto a Washington sin dal 2001. L'Afghanistan e la sua regione sono al centro della politica internazionale di Obama, come sottolinea la nomina di Holbrooke a inviato speciale per i due paesi - uno dei primi provvedimenti assunti dal nuovo Presidente. Anche la nomina di Eikenberry ad Ambasciatore a Kabul sembra dettata più dalla volontà di assicurare una presenza competente in quel posto chiave, che non, come segnalato da alcune parti, di voler sottolineare l'aspetto militare del ruolo USA. Del resto, non va neanche dimenticato che dal 2001 i vertici militari hanno più volte espresso riserve circa le scelte perseguite in Afghanistan e Iraq.

I primi passi della nuova amministrazione indicano l'intenzione di approfondire la materia e di evitare gli errori del passato. Le scelte da compiere saranno difficili e delicate, a cominciare dal sostegno alla ricandidatura di Karzai, ormai visto più come parte del problema che della soluzione. O alla scelta di spostare il peso dal centro alla periferia del paese, dando potere, anche militare, ai potentati locali. O ancora quale atteggiamento assumere nei confronti del narcotraffico, sin qui ignorato dalle truppe internazionali, optando di proseguire la fallimentare politica dell'eradicazione o individuando altre strategie, quali la proposta di comprare l'intera produzione di oppio o forse dare una svolta concreta all'opera di rilancio dell'agricoltura legale.

Così, se Obama da un lato sembra aderire alla scelta voluta dal generale Petraeus di aumentare il numero dei soldati di 30 mila unità, al tempo dovrà assicurare una accelerazione dell'intervento di ricostruzione e sviluppo. Ciò è necessario al fine di rendere la popolazione afghana più favorevole alla presenza USA, di cui sin qui ha percepito soprattutto l'aspetto militare, con le sue ricadute di vittime civili e di pericolosi sentimenti di rancore verso l'occupante.

Si tratta di scelte che vanno ponderate alla luce delle caratteristiche e della storia del paese, dove si è visto che le soluzioni trapiantate hanno vita breve. D'altra parte le recenti dichiarazioni di Obama al mondo islamico hanno messo in chiaro la sua volontà di porre fine alla contrapposizione, reale o percepita, creatasi dopo l'11 settembre, e che è stata abilmente

sfruttata dai movimenti del terrorismo islamico. Ciò offre la storica opportunità di affrontare le questioni della sicurezza regionale in modo cooperativo anziché conflittuale.

L'Italia

L'impegno sin qui sostenuto dall'Italia in Afghanistan ha avuto più a che fare con scelte di solidarietà transatlantica che con un sentimento di reale interesse nazionale. L'opinione pubblica italiana, come del resto quella degli altri paesi che hanno contribuito alla missione ISAF, non ha capito il senso di una missione che è nata come un'operazione di *peace keeping* e si è trasformata in una guerra a tutti gli effetti. Sin qui l'Italia, in linea con quanto facevano gli USA, ha devoluto il 90 per cento dei propri finanziamenti all'Afghanistan alla sfera militare, lasciando le briciole alla cooperazione civile. E' dei giorni scorsi, poi, l'ulteriore taglio ai fondi di cooperazione, sia quelli in bilancio che quelli contenuti nel decreto-missioni e solo in parte recuperati durante il dibattito parlamentare.

Inoltre, non c'è dubbio che la crisi economica globale peserà anche sui finanziamenti internazionali all'Afghanistan, compresi quelli italiani, riducendoli ulteriormente. Sarà quindi necessario pensare ad una riallocazione di risorse che tenga presente le nuove priorità che emergeranno dal ripensamento in corso. E sarà anche necessario pensare seriamente a come far sì che gli aiuti non rappresentino solo *fiches* da spendere ai tavoli delle conferenze dei donatori, ma siano rivolti a far giungere un aiuto concreto alla popolazione afghana.