

Novembre 2009
Rapporto n. 11

AFGHANISTAN

IL DOPO ELEZIONI

TENSIONI POLITICHE E RIFLESSI SULLA SICUREZZA
GUERRA E NEGOZIATO CON I TALIBAN



ARGO

Analisi e Ricerche Geopolitiche sull'Oriente
Osservatorio sull'Asia minore, centrale e meridionale
Piazza di Firenze, 24 - 00186 Roma, Italy - Tel/fax +39 06 6875271
www.argoriente.it

EXECUTIVE SUMMARY

L'annuncio della vittoria di Hamid Karzai alle elezioni presidenziali afgane ha posto fine a un processo lungo e tormentato iniziato il 20 agosto e che si era sviluppato in un clima crescente di tensione e polemiche. Ma tale conclusione non rappresenta il fattore di stabilizzazione che molti si aspettavano. Infatti, durante la campagna elettorale (e nei mesi precedenti) si sono acutizzate le carenze più evidenti del governo e altre sono venute alla luce. Inoltre, sia il basso tasso di partecipazione, dovuto all'aggravarsi del distacco tra popolazione e classe politica e al deterioramento della situazione di sicurezza, sia i brogli generalizzati hanno tolto valore a uno strumento fondamentale della vita politica del Paese. Essi hanno inoltre rappresentato una vittoria per il movimento taliban e gli altri gruppi armati anti-governativi, che hanno condotto una sistematica azione di boicottaggio con intimidazioni e attacchi, giunti al loro apice il giorno delle votazioni.

Karzai esce pertanto dal voto ulteriormente ridimensionato, sia sul piano interno che su quello internazionale. Anche se la sua vittoria è stata dichiarata legittima, permangono seri dubbi che questo sia il caso sotto l'aspetto giuridico: egli ha infatti ottenuto il voto solo di 1.904.900 elettori, che sono una piccola minoranza rispetto a quelli aventi diritto (circa 17 milioni, anche se su questo numero esistono molte perplessità). Inoltre, il coinvolgimento nelle frodi elettorali di personalità e istituzioni a lui riconducibili getta una macchia sulla sua conferma alla Presidenza e compromette la sua legittimità e la sua credibilità di uomo di Stato. Nello stesso tempo, si è rafforzato il prestigio del suo principale concorrente, Abdullah Abdullah, che potrebbe diventare uno dei principali attori della scena politica afgana.

Pur senza sottovalutare l'inadeguatezza della risposta militare internazionale alla recrudescenza dell'attività eversiva, che ha comportato un ricorso eccessivo al fuoco aereo e provocato un numero elevato di perdite civili, il deterioramento della situazione di sicurezza in Afghanistan è da attribuire in maniera rilevante al fallimento dell'azione del governo che non è stato in grado di soddisfare le attese della popolazione, favorendo la propaganda taliban. È indubbio pertanto che ogni nuova politica per l'Afghanistan richieda la presenza di una leadership efficiente e credibile, con una chiara legittimazione popolare e determinata a impegnarsi seriamente per fare uscire il Paese dalla crisi morale, politica, economica e sociale in cui è andato sempre più cadendo. Al momento appare difficile che possa crearsi questa condizione anche perché rimane aperto il problema politico rappresentato dagli accordi pre-elettorali conclusi da Karzai con gli interlocutori più diversi. Di conseguenza, aspettarsi un miglioramento della *governance* in tempi brevi sembra quanto meno illusorio.

In tale quadro, qualora, come prevedibile, la conclusione del processo elettorale non porti a un clima di maggiore stabilità politica, i Paesi occidentali dovrebbero insistere per un accordo tra le varie parti che conduca a un esecutivo di coalizione e a riforme istituzionali condivise. A questo riguardo, meritano attenzione alcune proposte presentate da studiosi e analisti afgani. Una di queste prevede la convocazione di una *Transitional Loya Jirga*, per guidare il Paese nella transizione dalla guerra alla pace e alla ricostruzione, con la partecipazione non solo dei principali

esponenti del mondo politico ed economico, delle realtà etniche e della società civile ma anche rappresentanti del movimento taliban e del partito radicale *Hezb-i Islami* di Gulbuddin Hekmatyar (HIG). Tale proposta è giudicata da alcuni osservatori preferibile a quella di una nuova Conferenza internazionale sul modello di quella di Bonn del 2001, a causa della natura squisitamente afghana dell'iniziativa.

Dalla seconda metà del 2006 si è registrato in Afghanistan un continuo deterioramento della situazione di sicurezza, con una progressiva estensione delle operazioni degli *insurgents* anche ad aree considerate prima relativamente sicure. L'attività eversiva è cresciuta ulteriormente dall'inizio del 2009, anche perché con l'approssimarsi della data fissata per le elezioni presidenziali e provinciali i taliban hanno intensificato le loro azioni per destabilizzare il Paese e impedire la regolarità del voto. Un rapporto dello *International Council on Security and Development* evidenzia che gli insorti hanno compiuto dall'inizio dell'anno una media di uno o più attacchi alla settimana nell'80% del territorio e di uno o più attacchi al mese in un altro 17%. I taliban hanno costituito in molte aree del Paese un'amministrazione ombra, parallela a quella ufficiale, formata da governatori di provincia e di distretto, capi villaggio e corti di giustizia.

La gravità della situazione nel Paese emerge in tutta la sua drammaticità dai dati sulle perdite tra le forze di sicurezza nazionali e straniere e tra i civili. Nel periodo 1° gennaio-31 ottobre sono morti sul teatro afghano 454 militari di ISAF/*Enduring Freedom*, a fronte di 294 in tutto il 2008 (sono stati 1.501 dal 2001). Inoltre, in otto anni l'*Afghan National Army* (ANA) ha perso 1.524 uomini e l'*Afghan National Police* (ANP) 4.108. Molto alto è anche il bilancio delle vittime civili che, da gennaio ad agosto (secondo un rapporto del Consiglio di Sicurezza dell'ONU), sarebbero state circa 1.500, il 68% delle quali attribuite ai gruppi anti-governativi mentre le altre alle forze straniere e a quelle afghane o morte in episodi di cui non è stato possibile individuare la responsabilità. Nell'intero 2008 erano state 2.118.

Attualmente la lotta contro le forze afghane e quelle dei Paesi alleati è combattuta prevalentemente dal Movimento Islamico dei Taliban (in pashtu: *De Talebano Eslami Ghurdzang*), che in questo rapporto viene indicato come movimento taliban, al quale possono essere associati, anche se operano con notevole autonomia, il gruppo guidato da Jalaluddin Haqqani e da suo figlio Sirajuddin e quello diretto da Anwar-ul Haq Mujahid, figlio di Yunis Khalis. Gli altri gruppi terroristici attivi in Afghanistan, come HIG (di Gulbuddin Hekmatyar) e al-Qaida, svolgono un ruolo più circoscritto. In particolare, i combattenti di Osama bin Laden forniscono soprattutto supporto tecnico e addestrativo e nel settore della *information warfare*.

Il movimento taliban non va considerato un'organizzazione omogenea, anche se ha una precisa identità, assicurata dal suo leader, il mullah Mohammad Omar, da una comune ideologia e, soprattutto, da un comune nemico. Esiste una struttura gerarchica ben definita, con alla testa un consiglio direttivo (*rahbari shura*) che è il principale organo decisionale del movimento. Si compone di 10-12 membri, tra i quali oltre al mullah Berader, il mullah Obaidullah (secondo alcune fonti, sarebbe stato rilasciato dalle forze di sicurezza pakistane che lo avevano arrestato nel 2008), Jalaluddin Haqqani, Abdullatif Mansur e i comandanti delle quattro *shure* militari regionali.

Tutti i gruppi eversivi hanno due obiettivi strategici comuni: cacciare le forze straniere dal Paese e costringere alle dimissioni il governo afghano per sostituirlo con uno basato sulla *sharia*,

nella sua interpretazione più rigida. I taliban hanno anche un obiettivo geografico principale, che è la conquista di Kandahar, dove il movimento del mullah Omar è sorto e si è sviluppato. Tale connotazione nazionale è la principale differenza tra il movimento taliban e al-Qaida: infatti, mentre questa ha un'agenda internazionalista (*jihad* globale) il primo rimane concentrato sulla guerra contro le forze governative afgane e quelle straniere che le appoggiano. Anche recentemente, i taliban hanno ribadito che non intendono attaccare i Paesi europei e gli USA sul loro territorio ma solo liberare l'Afghanistan dalle forze di occupazione. La diversità di obiettivi non esclude tuttavia la possibilità di una collaborazione strategica, anche se al momento questa non sembra materializzarsi.

Per ridare slancio al processo di stabilizzazione del Paese, la nuova Amministrazione USA ha elaborato una strategia (annunciata dal Presidente Obama nel marzo scorso), che prevedeva un significativo rafforzamento della presenza militare statunitense, con l'invio entro la fine dell'estate di altri 21.000 uomini (salendo complessivamente a 68.000 unità), un incremento degli aiuti per il miglioramento delle capacità operative dell'esercito e della polizia afgani e un aumento molto consistente degli sforzi nel settore civile. Verrà quindi applicata anche in Afghanistan la strategia di *counterinsurgency* che ha dato ottimi risultati in Iraq e che è basata su alcuni principi chiave quali: impegno prioritario per la protezione dei civili rispetto all'eliminazione dei militanti; assunzione di livelli più alti di rischio e presenza continua dei militari tra la popolazione, per difenderla dagli *insurgents*. Essa comporta all'inizio la possibilità di un aumento delle perdite tra i militari, che diventano obiettivi più facili degli attacchi dei ribelli, ma nel lungo termine potrebbe essere la chiave del successo, convincendo gli afgani che le forze straniere sono nel Paese per proteggerli.

Questa strategia è attualmente oggetto di revisione da parte della Casa Bianca perché, in un rapporto inviato il 30 agosto scorso, il Comandante delle forze NATO e USA in Afghanistan, Generale Stanley A. McChrystal, ha chiesto che siano apportati cambiamenti significativi, accompagnati da un consistente aumento delle forze in teatro. In particolare, l'organico dell'ANA dovrebbe salire a 240.000 e quello dell'ANP a 160.000. Per le truppe NATO, il Generale ha presentato alcune opzioni, ancora non note nei dettagli, ma avrebbe mostrato di preferire quella che prevede l'invio di rinforzi per circa 40.000 uomini.

I crescenti livelli di insicurezza nel Paese hanno dato nuovo lancio alle ipotesi di un approccio negoziale per la soluzione del conflitto, sul quale si registra oramai una sostanziale concordanza sia all'interno delle forze politiche afgane sia tra i Paesi che partecipano alla missione ISAF. Esistono tuttavia differenze anche profonde sulle modalità con cui condurre i negoziati e sugli interlocutori da coinvolgere, almeno nella fase iniziale del processo. Le autorità di Kabul sono aperte alla possibilità di accordi anche con i vertici dei gruppi armati, inclusi il mullah Omar e Gulbuddin Hekmatyar, che il Presidente Karzai ha invitato più volte ad abbandonare la lotta e a partecipare alla ricostruzione delle istituzioni dello Stato. Invece, gli occidentali ritengono che si debbano privilegiare i contatti con gli elementi di medio e basso livello e con i settori disposti a prendere le distanze dall'ala più radicale del movimento e a troncare ogni rapporto con al-Qaida. Infatti, nell'attuale contesto di sicurezza che li vede all'offensiva su gran parte del territorio nazionale, i leader degli *insurgents* non hanno un reale interesse a partecipare a trattative di pace a meno che

queste non preludano a un'accettazione di tutte le loro condizioni, da parte del governo, e al ritiro delle forze straniere.

L'inconciliabilità degli obiettivi del governo Karzai e dei Paesi alleati, da una parte, e degli *insurgents*, dall'altra, rende irrealistica la possibilità di un accordo di pace in tempi brevi con il movimento taliban, come organizzazione unitaria e gerarchicamente definita. Gli attuali rapporti di forza impediscono concessioni che solo il rischio imminente di una sconfitta può indurre a fare. Tuttavia, un rilancio su nuove basi della politica dell'esecutivo di Kabul, con iniziative concrete a favore della popolazione, una nuova attenzione verso le dinamiche tribali e un fermo impegno contro la corruzione, potrebbe influire sull'atteggiamento di molti militanti, desiderosi di tornare liberamente alle loro famiglie e di reinserirsi nelle loro comunità e nella politica e sociale del Paese e delle loro comunità. Si potrebbe avviare, pertanto, un processo del tipo "*bottom-up*", che parte dai militanti di base per coinvolgere successivamente gli esponenti dei livelli medi e alti.

Uno dei principali obiettivi della strategia che Obama sta definendo sarà assai probabilmente proprio quello di sfruttare le differenze esistenti all'interno della galassia degli *insurgents* per separare i taliban moderati, chiamati anche taliban con la "t" minuscola, dagli irriducibili. Molti, nell'ambito dell'Amministrazione e del Pentagono, ritengono che gran parte dei militanti, anche se attratta per motivi culturali e religiosi dall'ideologia del movimento del mullah Omar, combatta principalmente per denaro: non ha altre possibilità per mantenere le famiglie e garantire un futuro ai figli. Pertanto, visto il successo ottenuto in Iraq, dove migliaia di insorti sunniti sono stati convinti a entrare nelle forze di sicurezza appoggiate dagli USA in cambio di uno stipendio di circa 300 dollari al mese, i militari statunitensi stanno preparando un programma analogo per l'Afghanistan.

Quella che sta per prendere corpo potrebbe essere per Obama la decisione più importante della sua Presidenza. Il suo compito è reso anche più difficile dall'incertezza del quadro politico in Afghanistan e, soprattutto, delle prospettive post-elettorali. Tuttavia, un ulteriore ritardo nell'annunciare la nuova strategia rischia di disorientare i Comandanti in teatro e potrebbe far sorgere sia nelle forze politiche afgane che nei governi dei Paesi vicini dubbi sulla volontà degli USA e dell'Occidente di mantenere gli impegni più volte annunciati. Dagli elementi emersi sinora appare da escludere che il Presidente decida una riduzione delle forze anche se l'aumento potrebbe essere inferiore a quello che il Generale McChrystal si aspetta. Tale aumento deve essere accompagnato, in ogni caso, da profondi cambiamenti nell'azione politica per rendere più concreta la possibilità di conseguire gli obiettivi prefissati. Deve essere una strategia multidirezionale perché non esistono soluzioni univoche.

In questi scenari che si stanno configurando, spicca l'assenza di progettualità politica e militare di molti Paesi NATO. Hanno lasciato al Presidente Obama la responsabilità di decisioni assai delicate facendogli mancare il loro contributo di pensiero e di idee, per essere eventualmente pronti a criticare ritardi e scelte. I Ministri della difesa NATO hanno approvato le proposte contenute nel Rapporto del Generale McChrystal, ma apparentemente senza considerare che esse richiedono un nuovo impegno a tutta l'Alleanza affinché i contingenti sul teatro afgano siano veramente capaci di condurre operazioni di *counterinsurgency* e adeguatamente potenziati in termini quantitativi e qualitativi. Nella maggioranza dei Paesi europei il problema afgano, con tutte le sue implicazioni, non è stato oggetto di un dibattito serio e approfondito, con il coinvolgimento di

tutte le forze politiche e dell'opinione pubblica. Questa mostra generalmente un atteggiamento di rifiuto della guerra, del tutto legittimo sul piano politico e morale, ma spesso più emotivo che ragionato.



INDICE

<i>Executive Summary</i>	2
<i>Indice</i>	7
1. Le incognite dello scenario politico	8
2. I molti aspetti della minaccia	14
3. La strategia USA	21
4. La carta negoziale	26
5. Conclusioni	31

N.B. Questo Rapporto costituisce un aggiornamento della documentazione sull'Afghanistan prodotta da ARGO (www.argoriente.it), nella quale sono disponibili materiali di background che non vengono qui riproposti. Si rinvia in particolare a:

ARGO Rapporto n. 10 - *Afghanistan. Un momento difficile per la democrazia*, settembre 2009

ARGO Rapporto n. 9 - *Afghanistan. Verso le elezioni presidenziali*, maggio 2009