

Marzo 2008
Rapporto n. 4



AFGHANISTAN:
LA NECESSITÀ DI UN
CAMBIAMENTO DI STRATEGIA



ARGO

Analisi e Ricerche Geopolitiche sull'Oriente
Osservatorio sull'Asia minore, centrale e meridionale
www.argoriente.it



EXECUTIVE SUMMARY

Oltre sei anni fa, nel dicembre 2001, la Conferenza di Bonn apriva una nuova pagina nella tormentata storia dell'Afghanistan, chiamando l'intera comunità internazionale a uno sforzo collettivo di aiuto alla ricostruzione del Paese, dopo la rapida, forse frettolosa, sconfitta dei taliban. Era chiaro a tutti che in ballo c'era molto di più dell'assistenza a un popolo che usciva da una situazione di conflitto, come nel decennio precedente era successo in molti casi nell'ondata sismica conseguente alla caduta del muro di Berlino. In Afghanistan era in gioco la stabilità mondiale, minacciata da un nuovo nemico senza scrupoli, che aveva dimostrato di essere capace di colpire il cuore della civiltà occidentale, e che in quel Paese aveva trovato un rifugio sicuro, protetto dall'isolamento internazionale a cui i taliban l'avevano condotto.

Molti Paesi e organizzazioni straniere risposero a quell'appello, investendo risorse finanziarie e umane su un'impresa che, pur se appariva rischiosa, sembrava destinata a un successo certo, considerata la compattezza e la determinazione del fronte internazionale. A questo faceva da riscontro la volontà del popolo afgano di mettere fine a quasi tre decenni di guerre, di uscire dall'arretratezza e dalla miseria e di conquistare un proprio posto nella comunità dei Paesi democratici. Diversamente da altre situazioni in cui l'intervento internazionale aveva dato luogo a "protettorati" tesi a guidare la transizione, la Conferenza di Bonn ebbe il merito di restituire da subito la sovranità del Paese ai suoi rappresentanti, prefigurando un percorso di ricostruzione istituzionale che lo avrebbe ricondotto nei solchi democratici tracciati dai sovrani illuminati Amanullah e Zahir.

A Bonn non ci si limitò solo a restituire la sovranità al popolo afgano, ma fu predisposto anche un ambizioso meccanismo di sostegno e di coordinamento di tale sostegno. Memore delle difficoltà e dei fallimenti sperimentati nei suoi decenni di esistenza, l'ONU decise di applicare in Afghanistan il frutto del lavoro di riflessione condotto alla fine degli anni '90 da una commissione guidata da Lakhdar Brahimi. Fu così istituita la missione UNAMA, inizialmente guidata dallo stesso Brahimi¹, con il compito di assistere il processo di ricostruzione istituzionale e di coordinare l'attività delle numerose agenzie e programmi ONU coinvolti.

Fu contestualmente avviata una missione di assistenza militare, ISAF, all'inizio in ambito ONU e dal 2003 passata sotto il comando della NATO, che per la prima volta usciva dalla tradizionale area geografica di interesse in applicazione della nuova dottrina strategica adottata nel 1999 al fine di recuperare un'identità post guerra fredda. ISAF venne dislocata inizialmente nella sola capitale afgana e quindi si espanse gradualmente ai quattro settori in cui era stato diviso il

¹ Lakhdar Brahimi, Presidente del Panel sulle operazioni di pace dell'ONU, ha guidato UNAMA sino al gennaio 2004.



Paese, sostituendosi, e in parte affiancandosi, all'attività di *Enduring Freedom*. Mentre ISAF era incaricata di garantire la sicurezza del territorio e di sostenere l'espansione dell'autorità centrale alle zone periferiche dell'Afghanistan, *Enduring Freedom* aveva il compito di combattere il terrorismo. Tuttavia, con l'espansione di ISAF alle regioni più inquiete del Paese, le differenze iniziali nei mandati delle due missioni sono andate sfumandosi.

Non vi è dubbio che, soprattutto nei primi quattro anni della nuova fase, l'Afghanistan abbia realizzato passi importanti. È stata adottata una Costituzione che racchiudeva principi voluti dalla comunità internazionale senza però mettere in discussione i valori di fondo del popolo afgano. Sono state svolte elezioni presidenziali, nell'ottobre 2004, nonché politiche e amministrative, nel settembre 2005, in un clima di fiducia e di relativa calma. Progressi significativi si sono ottenuti anche nei campi dell'istruzione e della sanità.

Ma proprio quando la Conferenza di Londra, all'inizio del 2006, lanciava una nuova fase di sviluppo per il Paese, dichiarando chiusa quella dell'emergenza e della transizione politica, cominciavano a emergere segnali preoccupanti di un deterioramento della situazione di sicurezza. Sono progressivamente aumentati attacchi, attentati e rapimenti e la recrudescenza dell'attività terroristica ha assunto dimensioni allarmanti. Al tempo stesso la produzione di oppio continuava a crescere, raggiungendo il record nel 2007. Emergeva altresì l'esistenza di una corruzione rampante, diffusa a tutti i livelli dell'amministrazione del giovane Stato, mentre i *warlord* che si erano macchiati di gravi crimini durante la guerra civile rialzavano la testa, protetti da una sempre più consolidata cultura dell'impunità. La curva delle aspettative e delle speranze della popolazione afgana cominciava a prendere una direzione calante.

Se l'Afghanistan ha rappresentato sin dal 2001 il tassello più importante della guerra al terrorismo, non si può certo dire che la campagna afgana sia stata un successo, vista la ripresa delle attività dei taliban e la loro espansione al vicino Pakistan, da dove i loro vertici, insieme a quelli di al-Qaida, continuano a pianificare il *jihād*.

Semmai sembrerebbe che in questi anni i movimenti estremisti islamici abbiano imparato a confrontarsi con l'occidente, trasformando il loro *modus operandi* e acquisendo competenze tecnologiche assai avanzate, consapevoli che il fattore tempo gioca a loro favore. Nonostante le ingenti perdite subite nei combattimenti, sono riusciti a condurre numerosi attacchi e a provocare un alto numero di vittime tra le forze di sicurezza nazionali e i militari di ISAF/*Enduring Freedom*. Inoltre, hanno reso più difficile, e più costosa, la ricostruzione del Paese, riuscendo a terrorizzare l'opulenta macchina dell'aiuto internazionale persino nella capitale, con l'attacco all'hotel Serena all'inizio del 2008. I drammatici ritardi nel processo di ricostruzione che ne derivano stanno facendo crescere la disaffezione del popolo afgano verso le istituzioni nazionali e quelle internazionali che le sostengono, e rischiano di far scivolare di nuovo l'Afghanistan verso quella situazione di isolamento e illegalità che rappresenta il terreno di coltura ideale per terrorismo e narcotraffico.

Nel frattempo, la determinazione iniziale del fronte di Paesi e organizzazioni internazionali è andata sbiadendo, sensibile al disamore crescente nelle opinioni pubbliche nazionali verso un impegno di cui non si vedono risultati positivi né sul piano della sicurezza né su quello dello sviluppo. Anche all'interno di ISAF si sono create divisioni tra i Paesi che mandano i propri

contingenti a svolgere operazioni di *counterinsurgency* e quelli, come la Germania e l'Italia, che mantengono fede all'impostazione iniziale. Ma quasi tutti sono sordi agli appelli degli USA e della NATO ad aumentare l'impegno, in termini di uomini e mezzi. Anche i Paesi in prima linea lamentano il limitato peso decisionale nell'Alleanza, detenuto in gran parte da Washington.

Oggi, a oltre sei anni dalla Conferenza di Bonn, il dibattito sull'Afghanistan ruota attorno alla domanda: cosa fare per impedire che il Paese scivoli nuovamente verso la condizione di "*failed state*"? Questo Rapporto cerca di dare una risposta attraverso una dettagliata analisi dei molteplici aspetti della ricostruzione dell'Afghanistan, mettendo in evidenza i successi e i fallimenti dell'ambizioso progetto internazionale e individuando alcune azioni-chiave necessarie a cambiare l'andamento delle cose.

In particolare, si sottolinea che, per contrastare la recrudescenza dell'attività terroristica, favorire la stabilizzazione del Paese, consolidare le strutture statuali e dare nuovo slancio ai programmi di ricostruzione economica e morale, la comunità internazionale, e in primo luogo i Paesi occidentali, debbono agire su più livelli:

- definire una nuova strategia che affronti nella loro globalità tutti i problemi del Paese e dia un ruolo centrale agli interventi nel settore civile, che devono essere integrati con quelli militari e non essere necessariamente ad essi subordinati. Infatti, l'azione militare è ancora importante, in molte zone indispensabile, ma da sola non è in grado di creare le condizioni per il successo dell'impegno internazionale;
- aumentare l'assistenza militare alle forze di sicurezza afgane sia nel settore addestrativo, incrementando il numero degli OMLT (*Operational Mentoring and Liaison Teams*), sia in quello logistico;
- incrementare gli aiuti finanziari, portandoli al livello di quelli concessi ad altri Paesi travagliati da eventi bellici, e migliorare la trasparenza della loro gestione. Inoltre, è necessario stabilire parametri di base che indichino l'efficacia degli interventi rapportata agli obiettivi fissati dalle autorità governative e dalla comunità internazionale;
- sostenere il processo di democratizzazione del Paese nell'attuale periodo pre-elettorale evitando atteggiamenti discriminatori nei confronti di candidati e partiti che abbiano assunto posizioni critiche sul ruolo politico e militare occidentale, purché da parte loro si manifestino integrità e chiare convinzioni democratiche;
- sollecitare l'attribuzione di ampi poteri all'inviato speciale del Segretario generale dell'ONU, che dovrebbe avere una reale capacità di coordinamento e controllo dell'assistenza internazionale, evitando duplicazioni, incongruenze e sprechi di risorse;
- premere sulle autorità di Kabul, fornendo loro l'assistenza di cui hanno bisogno, perché sia accelerato il processo di *state building* e migliorata la *governance*, mediante la riforma dell'apparato burocratico dello Stato, il potenziamento delle capacità di progettazione e di gestione dell'amministrazione centrale e periferica e la lotta alla corruzione;
- monitorare l'efficacia degli aiuti tramite un'apposita commissione posta sotto l'autorità dell'inviato speciale del Segretario Generale dell'ONU e che abbia il potere di sanzionare, con



una riduzione o un blocco dei finanziamenti, errori, sprechi e distrazione di fondi da parte degli organismi governativi, delle ditte appaltatrici e delle ONG;

- promuovere una maggiore cooperazione tra i Paesi della regione, in particolare Iran, India e Pakistan, perché superino diffidenze e sospetti e si impegnino concretamente per la normalizzazione dell'Afghanistan e il successo nella lotta contro l'estremismo e il narcotraffico, da cui anche loro sono minacciati;
- sostenere, fornendo assistenza nei settori di *intelligence* e militare, l'impegno delle autorità pakistane per debellare i gruppi estremisti che dal territorio nazionale conducono attacchi contro obiettivi governativi e stranieri in Afghanistan. Nello stesso tempo è necessario finanziare i programmi di sviluppo delle aree tribali per ridurre i margini di consenso nei confronti dei movimenti più radicali.

INDICE

<i>Executive Summary</i>	i
<i>Indice</i>	v
<i>Dati di base</i>	vii
1. La sconfitta dei taliban e l'avvio del processo di democratizzazione	1
2. L'Afghanistan Compact: troppe attese deluse	6
3. La situazione di sicurezza: una vittoria possibile ma ancora lontana	11
4. Le dinamiche politiche interne: equilibri di potere ancora instabili	22
5. La situazione economica e sociale: significativi progressi e gravi ritardi	32
6. Istruzione, sanità e corruzione: successi e sconfitte del Governo	38
6.1. Istruzione	38
6.2. Sanità	39
6.3. Corruzione	41
7. Diritti umani: poche luci e molte ombre	45
7.1. Responsabilità di magistratura e forze di sicurezza	45
7.2. <i>Transitional Justice</i>	47
7.3. La libertà d'espressione	50
7.4. I soggetti più a rischio: le donne e i bambini	51
8. Lotta alla droga: una strategia da rivedere	55
9. Questioni regionali: la pedina afghana nel gioco dei Paesi vicini	65
9.1. Iran: ambiguità e generoso sostegno alla ricostruzione	65
9.2. Pakistan: la ricerca della profondità strategica	70
9.3. India: un alleato molto interessato	75
9.4. Russia e Cina: un ruolo minore, ma significativo	77
10. L'assistenza internazionale: forti squilibri ed assenza di coordinamento	79
10.1. La missione ISAF	79
10.2. Gli aiuti per la ricostruzione e lo sviluppo	86
11. L'assistenza italiana: tanto impegno ma pochi mezzi	92
11.1. La cooperazione militare	93
11.2. La cooperazione civile	95

11.3. La riforma della giustizia	96
12. Conclusioni	98

Allegati:

I	Composizione del Governo	105
II	Costituzione – aspetti principali	106
III	Afghanistan Compact – scadenze	108
IV	Partiti politici	110
V	Biografie	115
VI	Nazioni contribuenti alla missione ISAF	126
VII	Cronologia della missione ISAF	127
VIII	Cronologia generale	129
IX	Acronimi	134

DATI DI BASE²

Confini	Cina (76 km), Iran (936 km), Pakistan (2.430 km), Tagikistan (1.206 km), Turkmenistan (744 km), Uzbekistan (137 km)
Dimensioni	647.500 kmq
Popolazione	26,6 milioni
Aspettativa di vita	43,77 anni (uomini 43.5, donne 44)
Tasso di fertilità	6,64 bambini per donna
Reddito annuo pro capite	306 USD
PIL per settore	agricoltura 38%, industria 24%, terziario 38% ³
Indice di Sviluppo Umano (HDI)	0,345 – 174° su 178 Paesi
Gruppi etnici	pashtun 42%, tagiki 27%, hazara 9%, uzbeki 9%, aimaki 4%, turkmeni 3%, beluchi 2%, altri 4%
Religioni	musulmani sunniti 80%, musulmani sciiti 19%, altro 1%
Alfabetizzazione	28% (uomini 43%, donne 13%)
Nome del Paese	Repubblica Islamica dell'Afghanistan
Divisione amministrativa	capitale: Kabul. 34 province: Badakhshan, Badghis, Baghlan, Balkh, Bamian, Daykondi, Farah, Faryab, Ghazni, Ghowr, Helmand, Herat, Jowzjan, Kabul, Kandahar, Kapisa, Khost, Konar, Kunduz, Laghman, Lowgar, Nangarhar, Nimruz, Nuristan, Paktia, Paktika, Panjshir, Parwan, Samangan, Sar-e Pol, Takhar, Uruzgan, Wardak, Zabul
Forma di Stato	repubblica islamica
Forma di governo	presidenziale
Costituzione attuale	26 gennaio 2004
Indipendenza	19 agosto 1919, dal controllo del Regno Unito sulla politica estera
Suffragio	universale a 18 anni d'età
Capo di Stato	Hamid KARZAI, dal 7 dicembre 2004
Capo del Governo	Hamid KARZAI, dal 7 dicembre 2004
Membri del Governo	25 Ministri nominati dal Presidente con l'approvazione dell'Assemblea

² Dati tratti da: Banca Asiatica per lo Sviluppo, Banca Mondiale, BBC *country profiles*, CIA *World Factbook*, Dipartimento di Stato americano, UNDP. Le cifre dei dati sono state arrotondate.

³ È esclusa dai dati la produzione di oppio.

Nazionale

Parlamento

bicamerale: *Meshrano Jirga* o Camera degli Anziani (102 membri, 1/3 eletti dai consigli provinciali, 1/3 eletti dai consigli locali dei distretti e 1/3 nominati dal Presidente); *Wolesi Jirga* o Camera del Popolo (249 membri)

Ultime elezioni

presidenziali: 9 ottobre 2004

politiche: 18 settembre 2005