

RISCHI PER LE AGENZIE E LE ORGANIZZAZIONI UMANITARIE E LE IMPRESE INDUSTRIALI IN AREE DI CRISI. LA SITUAZIONE AFGHANA

Federico Carbonari

Dicembre 2008

La crescente instabilità in molte aree del mondo, soprattutto dell'Asia e dell'Africa, rappresenta un pericolo per la sicurezza sia degli abitanti sia degli operatori delle organizzazioni umanitarie e delle agenzie che svolgono attività di assistenza allo sviluppo politico, sociale e culturale, nonché delle imprese impegnate nei lavori di ricostruzione delle infrastrutture e nei progetti per lo sfruttamento delle risorse energetiche locali. La situazione è ben nota agli Italiani anche perché in più occasioni le vittime degli episodi di violenza sono stati nostri connazionali, per alcuni dei quali la vicenda si è chiusa in modo tragico. In questo studio non si parlerà, pertanto, di questi episodi, che hanno avuto un grande risalto sui mass media accendendo talvolta un confronto anche aspro sulle ragioni della loro presenza in tali aree e sul ruolo svolto dal nostro governo. Sarà trattato, invece, il fenomeno nella sua generalità, con un riferimento preciso alla situazione esistente attualmente in Afghanistan, che per molti aspetti può essere di ammaestramento per chi è destinato a operare in altre aree di crisi, enfatizzando rischi presenti anche in molte regioni o addirittura anticipando la loro comparsa.

Di recente, l'ufficio del Segretario Generale delle Nazioni Unite ha diffuso un rapporto in cui denuncia che gli attacchi contro il personale dell'ONU e delle sue agenzie sono cresciuti a livelli allarmanti. I casi di decesso sono saliti del 38% nel periodo 1 luglio 2007-30 giugno 2008 (26 rispetto ai 16 dell'anno precedente); 22 delle 26 vittime erano state assunte localmente. Più pesante è stato il bilancio per le organizzazioni non governative che nello stesso periodo hanno perso 63 persone. Il rapporto indica tra le cause dell'aumento degli attacchi l'espansione delle operazioni delle Nazioni Unite, soprattutto in aree ove sono in corso o si sono appena concluse situazioni di conflittualità; l'incremento dell'attività criminale; la diffusione del terrorismo; il rapido aumento del prezzo dei generi alimentari e dei prodotti petroliferi con le conseguenti tensioni di carattere sociale; la crescita delle attese da parte delle popolazioni per le attività delle agenzie dell'ONU o una valutazione sbagliata dei loro risultati; il clima d'impunità per gli episodi di violenza a danno del personale delle Nazioni Unite e delle organizzazioni umanitarie.

La maggior parte degli attacchi ha avuto luogo in Africa, ove esisteva da tempo una condizione di rischio che si è tuttavia aggravata ed estesa indiscriminatamente, come dimostra l'attentato contro gli uffici dell'ONU ad Algeri (11 dicembre 2007) in cui sono rimasti uccisi 17 dipendenti delle Nazioni Unite. Il Segretario Generale dell'ONU sottolinea anche la criticità della situazione esistente nel Darfur, nella Repubblica Democratica del Congo e in Somalia. In quest'ultimo Paese, nel periodo preso in esame dal rapporto sono stati uccisi 18 operatori di organizzazioni non governative. Inoltre, lo scorso gennaio, l'ONG *Médecins sans Frontières* ha ritirato tutto il suo staff (97 persone di vari Paesi), dopo che tre dei suoi dipendenti erano stati uccisi

per l'esplosione di un ordigno al passaggio del veicolo sul quale viaggiavano¹. Fuori dall'Africa, i livelli di rischio più alti sono rilevati in Afghanistan. Tuttavia, lo scorso luglio l'ONG *Action Contre la Faim* ha comunicato di avere sospeso la sua attività nello Sri Lanka, ove già nel 2006 erano stati uccisi 17 operatori.

Oltre a quelli conclusi con esito tragico, sono stati registrati centinaia di attacchi di minore entità, che hanno contribuito a ridurre fortemente, se non a bloccare, gli interventi in molte zone. In particolare, per quanto riguarda le Nazioni Unite, vi sono stati 490 attacchi contro uffici, convogli e edifici, 84 incursioni negli uffici e 583 nelle strutture residenziali; altre a questi, 546 casi di intimidazione e molestie, 578 furti e rapine, 263 aggressioni, 119 rapimenti, 160 arresti da parte di organi ufficiali dei vari Paesi e 39 da parte di gruppi non governativi. I "security incidents" contro le organizzazioni non governative hanno compreso 236 attacchi a convogli ed edifici, 70 casi di detenzione da parte di organi statali e 103 da parte di gruppi illegali, 41 aggressioni, 132 episodi di molestie, 138 incursioni o occupazione di edifici, 113 rapine a mano armata, 50 sequestri di veicoli, 70 incursioni in strutture residenziali e 124 furti.

Allo scopo di coordinare la gestione della sicurezza in tutte le strutture delle Nazioni Unite, nel 2005 è stato creato il *Department of Safety and Security* che collabora con gli Stati membri per far fronte tempestivamente a tutte le minacce e studiare le procedure operative più idonee a consentire l'assolvimento delle varie missioni senza esporre il personale a rischi non necessari. Il rapporto sottolinea che la sicurezza del personale condiziona direttamente la capacità delle Nazioni Unite di portare a termine i suoi programmi e attuare il mandato ricevuto, specialmente nelle aree che sono tuttora o sono state teatro di combattimenti, dove le Nazioni Unite devono qualche volta sospendere o ridurre iniziative umanitarie e di promozione dello sviluppo se non addirittura evacuare il proprio personale.

Uno dei Paesi che forse più di altri è in grado di riflettere la complessità dei rischi ai quali vanno incontro agenzie e organizzazioni impegnate nell'aiuto umanitario e nell'assistenza allo sviluppo è l'Afghanistan. Dopo la caduta del regime taliban, alla fine del 2001, il Paese sembrava avviato su un percorso di trasformazioni democratiche, sviluppo economico e sociale, piena affermazione dei diritti umani. La popolazione era convinta che con l'aiuto della comunità internazionale, ribadito con grande solennità sia nella Conferenza di Bonn sia in quelle che l'hanno seguita, l'Afghanistan sarebbe uscito dalla condizione di arretratezza in cui l'avevano portato le distruzioni provocate da circa 30 anni di conflitti, diventando un esempio di pace e prosperità per tutta la regione. A distanza di sette anni, per ragioni che sono riconducibili principalmente a errori e carenze nell'azione dei governi occidentali, all'incapacità della dirigenza di Kabul di far fronte alle sfide che si presentano al Paese e alla libertà di movimento di cui i gruppi estremisti godono nelle aree tribali pakistane, l'Afghanistan sta vivendo una situazione di grande precarietà. I successi conseguiti negli anni immediatamente successivi alla fine del regime islamico, relativi in particolare ai settori della scuola e della sanità e delle libertà individuali, rischiano di essere compromessi dalla ripresa su larga scala dell'attività di gruppi militanti. Costoro mirano a bloccare il processo di

¹ *Bloomberg*, 14 agosto 2008.

democratizzazione delle strutture di potere e i progetti di ricostruzione e a reintrodurre la sharia nella sua interpretazione più rigida. Questi gruppi hanno preso il controllo di numerosi distretti sia delle province meridionali e orientali che di quelle contigue a Kabul, e vi hanno instaurato una propria amministrazione, parallela a quella dello Stato. Gli attacchi sono diretti prioritariamente contro le forze governative e quelle straniere, ma obiettivo sempre più frequente è anche il personale locale e straniero delle agenzie e delle organizzazioni impegnate nell'attività umanitaria e nell'aiuto per la ricostruzione e il miglioramento della *governance*. Con le loro azioni, i ribelli vogliono da un lato costringere le ONG e le altre agenzie internazionali a lasciare l'Afghanistan e dall'altro delegittimare il governo, dimostrando che è incapace di garantire la sicurezza. Tuttavia, la violenza non ha solo una matrice terroristica, ma anche criminale e "istituzionale". Settori dell'apparato dello Stato sono collusi con i gruppi criminali e talvolta sarebbero direttamente coinvolti in attività illecite. Inoltre, in molte province operano ancora milizie irregolari, alla dipendenza degli stessi warlord che le hanno guidate negli anni di guerra. Questi, pur ribadendo formalmente la loro lealtà nei confronti del governo centrale, di fatto si sottraggono alla sua autorità imponendo forme di controllo sulla vita politica, sociale ed economica locale.

Un rapporto dell'*Afghanistan NGO Safety Office* (ANSO) sottolinea che nei primi nove mesi del 2008 le ONG sono state coinvolte in 146 *security incidents*, a fronte di 135 in tutto il 2007 e di 105 dell'intero 2006. Il 33% degli attacchi registrati quest'anno è stato attribuito a sodalizi e bande criminali mentre il 67% a gruppi eversivi, con un'inversione di tendenza rispetto al 2007 quando le percentuali erano state, rispettivamente, del 61% e del 39%. Nel periodo considerato sono stati uccisi cinque operatori stranieri e 25 dipendenti locali delle ONG mentre 72 sono stati rapiti (oltre il 90% sono afgani). I militanti sono stati responsabili del 75% di queste morti (incluse quelle di tutti i cittadini stranieri uccisi) rispetto al 53% dello scorso anno. Del restante 25% dei decessi, il 7% è attribuito all'azione di gruppi/elementi criminali mentre il 18% si è verificato nel corso delle operazioni delle forze governative o di quelle straniere.

Per quanto riguarda la tipologia delle azioni attribuite ai militanti, si ha la seguente ripartizione: 2% perquisizioni, 3% percosse, 5% attacchi con razzi e mortai, 5% attentati a mezzo ordigni esplosivi, 8% incendi, 21% attacchi armati, 24% rapimenti, 32% minacce. L'ANSO è riluttante a ritenere che le ONG siano attaccate direttamente per il loro ruolo e la loro attività; appare più probabile che esse siano associate erroneamente al più ampio sforzo politico e militare. Infatti sono spesso le uniche strutture visibili e accessibili in ambito locale. Al riguardo è da rilevare che in un'intervista ad *Al-Jazeera*, il mullah Dadullah (esponente di primo piano della dirigenza taliban, ucciso il 12 maggio 2007, nella provincia di Helmand, in un'azione di commando delle forze britanniche e statunitensi) aveva sottolineato che il rapimento di cittadini stranieri è diretto a danneggiare il Governo Karzai e quello USA che lo appoggia, dimostrando che non hanno il controllo del territorio. Egli aveva anche aggiunto che le Agenzie dell'ONU sono considerate simili alle organizzazioni governative statunitensi e pertanto i loro dipendenti costituiscono un obiettivo per i gruppi taliban. Per quanto riguarda invece la tipologia degli attacchi riconducibili a gruppi/elementi criminali, essi possono essere così ripartiti; 2% minacce, 8% aggressioni armate, 18% sequestri di persona, 72% rapine a mano armata.

È interessante soffermarsi sui sequestri di persona che, oltre ad essere fonte di guadagno per le bande criminali stanno diventando una forma di autofinanziamento nonché uno strumento di pressione politica e psicologica per i gruppi eversivi. Sembra che gli autori di tali crimini si attengano generalmente al seguente *modus operandi*:

- gli individui sono identificati come dipendenti delle ONG mentre sono in viaggio, sia direttamente che accidentalmente;
- i rapiti sono trasferiti molte volte da un nascondiglio all'altro e spesso camminano anche per lunghe distanze;
- i primi contatti avvengono con le famiglie dei rapiti e le trattative vengono condotte attraverso di loro;
- nella maggior parte dei casi viene pagato un riscatto o le autorità intervengono con offerte alternative (liberazione di detenuti);
- oltre il 95% dei dipendenti delle ONG sequestrati è potuto tornare a casa dopo 6-8 settimane di detenzione.

Riguardo alla localizzazione degli attacchi, il 50% di quelli più gravi, conclusisi con la morte degli operatori stranieri o di quelli afgani, si è verificato nelle tre province settentrionali di Kunduz, Balkh e Jawzjan, nonostante il livello dell'attività eversiva sia in esse relativamente basso. Proprio perché considerate più sicure, queste province vedono una presenza molto alta, rispetto al numero degli abitanti, delle strutture delle ONG il cui personale spesso trascura l'adozione di norme basilari di cautela e di auto-protezione. Per contro, il numero dei *security incidents* è più contenuto nelle province meridionali e orientali (rispettivamente, il 14% e il 16%), ove l'attività delle ONG si è fortemente ridotta a causa della crescente insicurezza. Infatti, l'epicentro del conflitto rimane nelle regioni meridionale e orientale, ove sono stati registrati, rispettivamente, il 43% e il 29% degli episodi di violenza compiuti dall'inizio dell'anno, a fronte del 16% nella regione centrale, dell'otto per cento nella regione occidentale, del 4% nella regione nord-orientale e del 2% nella regione settentrionale.

Gli attacchi a danno del personale delle ONG sono continuati anche dopo la pubblicazione del rapporto ma il loro numero appare in diminuzione, principalmente per la riduzione dell'attività assistenziale a causa dell'approssimarsi dell'inverno. In particolare, il 20 ottobre è stata uccisa a Kabul, da uomini armati su una motocicletta, Gayle Williams (con doppia cittadinanza, britannica e sudafricana), che lavorava per l'ONG *Serving Emergency Relief and Vocational Enterprises* (SERVE), con base nel Regno Unito, che svolge attività di assistenza a favore degli handicappati. L'assassinio è stato rivendicato da un portavoce taliban, che ha accusato la Williams di voler fare opera di proselitismo per convertire gli afgani al cristianesimo. La vicenda ha aperto un vivace dibattito sulla stampa britannica, descritto con ricchezza di dettagli dall'Agenzia *Reuters*, sulle ragioni della morte della cooperante e sul modo in cui le organizzazioni umanitarie funzionano. Alcuni hanno sottolineato che Gayle Williams, uccisa mentre si stava recando a piedi a prestare la sua opera, non si è attenuta alle rigide norme di sicurezza adottate dalle ONG presenti a Kabul, che sollecitano il loro personale alla massima cautela, per evitare rischi non necessari. Altri invece

hanno evidenziato che Gayle Williams è morta perché non voleva vivere come uno straniero coccolato, in un mondo parallelo a quello delle persone che voleva aiutare, e si è rifiutata di servirsi di un sistema di sicurezza molto costoso messo in atto per proteggere gli stranieri. Ella era convinta probabilmente che tali somme potevano essere spese meglio a beneficio di coloro che hanno bisogno di aiuto e assistenza ed era consapevole del contrasto assurdo tra la degradazione e la povertà che si vede nelle vie di Kabul e l'opulenza dei veicoli che le percorrono. Altri ancora hanno scritto che, mentre non esistono prove che SERVE stesse cercando di convertire la popolazione, vi sono organizzazioni che si comportano in questo modo e rappresentano un rischio per tutti. Esse giungono nelle zone di guerra preoccupate più di realizzare i propri obiettivi che di aiutare la popolazione locale o non sono in grado di offrire quest'aiuto.

Marc Dubois, direttore generale di *Médecins sans Frontières*, ha scritto una lettera a *The Times* per denunciare che le forze occidentali stanno mettendo gli operatori umanitari in una situazione di rischio crescente, utilizzando gli aiuti per conseguire i loro obiettivi. Quando l'assistenza diventa una tattica di guerra, medici e infermieri cominciano a essere visti come nemici. Per il timore di attacchi, le ONG cercano la protezione delle forze straniere e in tal modo rafforzano i dubbi sulla loro imparzialità. Dubois aggiunge che anche il lavoro di alcune ONG porta agli stessi risultati perché hanno finalità politiche, economiche o religiose (siano essi la promozione della democrazia, l'affermazione dei diritti delle donne o il proselitismo), che sono altra cosa dell'assistenza umanitaria. Bisogna pertanto che tali organizzazioni, prima di entrare in un Paese, separino la loro missione da quella di portare aiuto a chi soffre.

Altro obiettivo degli attacchi dei militanti sono le società straniere impegnate nei progetti per la costruzione o l'ammodernamento delle infrastrutture e lo sfruttamento delle risorse energetiche. Il progressivo deterioramento della situazione di sicurezza sta rallentando o bloccando del tutto l'esecuzione di lavori vitali per il rilancio economico del Paese e contribuisce a una crescita continua del costo delle opere perché le imprese si vedono costrette o a rivolgersi ai servizi delle compagnie private di sicurezza, sia afgane sia straniere, per proteggere i propri dipendenti o a cercare un accordo con i militanti pagando tangenti. Negli ultimi mesi sono state le società indiane quelle prese più frequentemente di mira dai ribelli soprattutto per la rilevanza economica dei progetti a loro affidati, tra i quali la diga di Salma (e la relativa centrale idroelettrica), nel distretto di Cheshti Sharif della provincia di Herat, e la strada lunga 218 km che collega Delaram a Zaranj, nella provincia di Nimruz, e quindi al confine con l'Iran per raccordarsi con le linee di comunicazione stradale e ferroviaria che arrivano al porto di Chahbahar². Per il periodo 2002-2009 l'India ha stanziato 758,21 milioni di dollari USA per la ricostruzione dell'Afghanistan ed è la quinta, per impegno profuso, fra i paesi donatori (dopo USA, Gran Bretagna, Giappone e Germania). Nei primi sei mesi del 2008 sono stati uccisi sei cittadini indiani e, il 21 settembre, 11 agenti afgani che proteggevano i lavori della diga. Il 28 settembre, l'Ambasciatore indiano a Kabul ha dichiarato che se la situazione di sicurezza nella provincia di Herat si deteriorerà ulteriormente potrebbero essere chiusi i cantieri della diga, che dovrebbe essere completata entro la fine del 2009. L'opera costerà circa 110 milioni di dollari, forniti da New Delhi. Vi lavorano 400 afgani e 300

² Il costo dell'opera è lievitato da 80 a 180 milioni di dollari per ragioni di sicurezza.

indiani³. Una volta completata, la diga (larga 500 metri e alta 37) produrrà 42 MW di corrente elettrica e potrà irrigare 100.000 acri di terreno. Da più parti è stato ipotizzato che gli attacchi a obiettivi indiani possano essere ispirati da ambienti politici e militari pakistani che mirano a contrastare la presunta penetrazione economica e politica di New Delhi in Afghanistan.

Questi sospetti si sono rafforzati a seguito dell'attentato suicida compiuto il 7 luglio scorso contro l'Ambasciata indiana a Kabul in cui sono morte 58 persone (di cui 4 indiani) e più di 140 sono rimaste ferite. Le vittime di nazionalità indiana sono state l'Addetto Militare, un funzionario dell'*Indian Foreign Service* che svolgeva l'incarico di Consigliere Politico e per l'Informazione, e due componenti della *Indo-Tibetan Border Police* (ITBP), un corpo paramilitare incaricato della sicurezza della sede diplomatica. Il conducente di un'autobomba si è fatto saltare in aria mentre tentava di penetrare nel complesso in cui si trova l'Ambasciata, accodandosi al veicolo che lo precedeva, sul quale viaggiava l'Addetto Militare. Il 1° agosto scorso, la stampa statunitense ha dato notizia sull'esistenza di prove che confermerebbero il coinvolgimento dell'*Inter Services Intelligence* (ISI) pakistana nell'attentato contro l'Ambasciata indiana a Kabul. L'azione sarebbe stata compiuta dal gruppo riconducibile Jalaluddin Haqqani, uno dei leader più carismatici del movimento taliban, con l'aiuto di elementi del Servizio. Un ruolo attivo dell'ISI nell'attacco all'Ambasciata era già stato denunciato dalle autorità afgane e da quelle di New Delhi. In particolare, il Consigliere per la sicurezza nazionale dell'India, M.K. Narayanan, aveva dichiarato (12 luglio) che il suo governo disponeva di "a fair amount of intelligence" al riguardo.

Prossimo obiettivo dei militanti potrebbero essere i cantieri e il personale della compagnia *China Metallurgical Group* che ha vinto un contratto per lo sfruttamento della miniera di rame di Aynak nella provincia centrale di Lowgar, considerata una delle più importanti del mondo. Il progetto prevede investimenti per 3 miliardi di dollari e darà lavoro, compreso l'indotto, a circa 10.000 persone. Il 4 novembre sono state uccise tre guardie che presidiavano un posto di controllo in prossimità di un cantiere, a conferma della volontà dei ribelli di ostacolo lo sviluppo di un'opera che appare di importanza strategica per lo sviluppo del Paese. Tecnici e maestranze di ditte cinesi sono già state vittime di attacchi e tentativi di sequestro, in alcuni casi riusciti. Nello scorso mese di giugno, un ingegnere era stato rapito nella provincia di Wardak ed era stato successivamente liberato grazie alla mediazione degli anziani tribali e, verosimilmente, al pagamento di un riscatto. Nella stessa provincia erano stati rapiti, nel luglio 2007, due ingegneri tedeschi, uno dei quali è stato ucciso dai militanti durante un trasferimento mentre l'altro è tornato in libertà. Dopo che il governo di Berlino ha pagato 600.000 dollari al capo del gruppo che lo aveva rapito, il Comandante Nissam Udin⁴. Questi è stato successivamente ucciso nel corso di un'operazione delle forze della Coalizione e di quelle afgane, il 5 luglio. Vittime di sequestri di persona sono stati anche tecnici turchi: in particolare, due ingegneri sono stati sequestrati il 15 luglio nella provincia di Herat (e liberati poco dopo) e altri tre nella provincia di Khowst il 25 ottobre.

³Si calcola che siano tra i 3 e i 4.000 gli indiani impegnati complessivamente nello sviluppo dell'Afghanistan, mentre sarebbero circa 3.000 gli afgani che starebbero ricevendo una formazione professionale da parte di Enti pubblici e società private indiane in settori quali l'edilizia, la carpenteria, l'impiantistica idraulica e la sartoria.

⁴ *Der Spiegel*, 6 maggio 2008.

I rischi che corrono i dipendenti delle imprese impegnate in progetti industriali e infrastrutturali in Afghanistan, così come in altri Paesi a elevata instabilità a causa di conflitti o tensioni di natura politica o etnica, non sempre ottengono la dovuta attenzione da parte degli organi di informazione. Alcuni sembrano considerarli un'appendice inevitabile di appalti per decine/centinaia di milioni di dollari, così come le tangenti che verrebbero richieste da funzionari e politici locali corrotti. Essi tuttavia, oltre agli evidenti riflessi di carattere umano ed economico per gli interessati e le imprese, possono avere ripercussioni negative di lunga durata sul futuro dell'Afghanistan allontanando le imprese più serie o ritardando il completamento di opere destinate a portare prosperità e sviluppo a popolazioni che vivono in condizioni di grande precarietà.