

AFGHANISTAN: RIFLESSIONI SULLA “SURGE” MILITARE

Federico Carbonari

Novembre 2009

1. Il confronto sulla strategia da utilizzare in Afghanistan, in corso da oltre due mesi negli ambienti politici di Washington e all'interno dell'Amministrazione Obama, si arricchisce quasi ogni giorno di sempre nuovi elementi che contribuiscono a chiarire o a confondere aspetti che sembrano risolutivi per giungere a una decisione sulla strategia proposta dal Generale McChrystal e sulla sua richiesta di consistenti rinforzi. Con l'avvicinarsi del momento in cui il Presidente farà conoscere la nuova politica della Casa Bianca, i gruppi che si fronteggiano (favorevoli o contrari alla “surge”) si combattono senza esclusione di colpi, facendo filtrare ai mass media notizie e documenti che avrebbero dovuto rimanere riservati per essere discussi solo nei vertici sulla sicurezza. Dopo la pubblicazione, in forma quasi integrale, del rapporto del Generale McChrystal, sono stati resi noti i contenuti di messaggi inviati alla Casa Bianca dall'Ambasciatore a Kabul, Karl Eikenberry (ex Tenente Generale e già Comandante di ISAF), con cui consigliava di non aumentare le truppe in Teatro sino a quando il Presidente Karzai non darà prove concrete di volersi impegnare nella lotta alla corruzione. Chi ha fatto conoscere le valutazioni dell'Ambasciatore è riuscito forse a rafforzare le proprie proposte in questo delicato momento in cui il processo decisionale sta per concludersi, ma ha provocato anche danni non ancora quantificabili, compromettendo i rapporti di Eikenberry sia con la dirigenza di Kabul sia con il Generale McChrystal. Sembra potersi escludere, pertanto, che si realizzi anche in Afghanistan il “magic team” che in Iraq, grazie alla stretta cooperazione e all'affiatamento tra il Comandante in Teatro, Generale David Petraeus, e l'Ambasciatore a Baghdad, Ryan Crocker, ha permesso di dare una svolta all'andamento del conflitto. In ogni caso, non è certo incoraggiante vedere che scelte determinanti per il futuro dell'Afghanistan e per la sicurezza regionale e mondiale vengono influenzate da azioni spregiudicate e poco professionali, compiute da funzionari e dirigenti con scarso senso dello Stato.

2. Probabilmente, sono stati più utili per una migliore comprensione delle problematiche relative all'Afghanistan e degli obiettivi perseguiti da vari soggetti internazionali interessati, altri documenti e alcuni articoli pubblicati nei giorni scorsi dalla stampa internazionale. Il primo di questi è un rapporto dello *United States Government Accountability Office* (GAO) dal titolo “*Afghanistan's Security Environment*”, distribuito lo scorso 5 novembre. Il documento sottolinea che la situazione di sicurezza nel Paese continua deteriorarsi a causa dell'aumento degli attacchi dei nemici. Nel periodo gennaio-agosto di quest'anno ne sono stati registrati circa 13.000, più di due volte e mezzo il numero dello stesso periodo del 2008 e più di cinque volte il numero rilevato in tutto il 2005, quando erano stati 2.400. Il deterioramento della cornice di sicurezza ostacola gli sforzi per la stabilizzazione e la ricostruzione del Paese causando ritardi nell'attuazione dei progetti di sviluppo, che in più casi sono stati anche abbandonati. USAID riferisce che i materiali per il completamento dei lavori della diga di Kajaki, nella provincia di Helmand, devono essere trasportati per via aerea perché il movimento per via ordinaria presenta troppi rischi. La minaccia al sistema stradale interessa non solo gran parte del territorio afgano ma anche quello pakistano, dove

i convogli che trasportano rifornimenti per le forze di ISAF/Coalizione internazionale sono stati ripetutamente attaccati. Inoltre, l'attività eversiva condiziona negativamente il potenziamento delle forze di sicurezza afgane, spesso distratte dall'attività addestrativa per partecipare ad azioni urgenti di *counterinsurgency*, e lo svolgimento delle operazioni contro la droga. Contestualmente, limita la possibilità delle agenzie statunitensi di supervisionare e controllare l'utilizzazione dei fondi erogati.

Dall'inizio dell'anno si è avuto anche un forte incremento dell'organico delle forze straniere e di quelle governative. Al momento, sono presenti in Afghanistan 67.000 militari USA, con un aumento del 90% rispetto al mese di febbraio (35.000). Sempre da febbraio, le forze degli altri Paesi stranieri sono cresciute di 4.000 uomini (arrivando a 36.000) mentre gli effettivi dell'*Afghan National Army* (ANA) di 12.000. Il rapporto contiene anche dettagli molto significativi sull'impiego dei finanziamenti stanziati dagli USA per conseguire gli obiettivi fissati dalla *Afghanistan National Development Strategy* (ANDS), che negli anni fiscali dal 2002 al 2009 sono stati pari complessivamente a 38,6 miliardi di dollari. Il 56% di essi (21,6 miliardi) è stato speso per la sicurezza, il 29% (11 miliardi) per lo sviluppo economico e sociale, il 9% (3,5 miliardi) per la lotta alla droga, il 6% (2,5 miliardi) per la *governance*, la *rule of law* e i diritti umani.

3. Altro documento interessante è lo stralcio di un promemoria che sarebbe stato inviato dal governo britannico a quello di Kabul, con proposte concrete sull'avvio del processo di riconciliazione con i ribelli, pervenuto ad alcuni giornali afgani e stranieri e ripreso ampiamente dalla BBC (13 novembre). Lo scopo di questo processo è quello di indebolire e dividere il movimento taliban in modo da ridurre l'*insurgency* a un livello tale che può essere gestita e contenuta dalle forze di sicurezza afgane. Ciò può essere fatto con una combinazione di pressioni militari e di segnali chiari sull'esistenza di una via di uscita onorevole dalla guerra. Il promemoria quindi suggerisce una *road map* guidata dagli afgani con l'appoggio della comunità internazionale che agisca su tre livelli: tattico (diretto verso i militanti di base e i loro comandanti diretti), operativo (riguarda i comandati di grado più alto e i governatori "ombra") e strategico (rivolto a settori della Shura di Quetta, che è il vertice del movimento taliban). Per questo motivo definisce una serie di passi da attuare secondo scadenze temporali ben precise:

- entro tre mesi, avvio di un programma di reintegrazione tattico;
- entro sei mesi, individuazione di personalità politiche alternative in cui possono riconoscersi i sostenitori del movimento taliban e cancellazione dei nomi di taliban riconciliabili dalla *black list* stabilita in base alla risoluzione 1267 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU;
- entro due anni, convocazione di una Loya Jirga, che possa procedere anche a una revisione degli aspetti caratterizzanti recepiti dalla Conferenza di Bonn e dalla Costituzione, approvati senza la partecipazione dei taliban.

4. Il problema degli equilibri interni ai gruppi eversivi attivi in Afghanistan è affrontato in un articolo di *The Washington Post* (11 novembre), dal titolo significativo "*In Afghanistan, Taliban surpasses al-Qaeda*". L'autore (Joshua Partlow) scrive, citando fonti intelligence e militari USA, che i rapporti di forza sono cambiati e che la rete di Osama bin Laden, indebolitasi negli ultimi anni, fa crescente affidamento sul movimento taliban, a sua volta rafforzatosi, per ottenere protezione e

volontari da impiegare negli attacchi. Attualmente, gli operativi di al-Qaida sarebbero circa 100 in Afghanistan e 300 nelle aree tribali pakistane. Secondo alcuni esperti, la situazione venutasi a creare ha ripercussioni importanti sui rapporti tra le due organizzazioni e al loro interno; negli ultimi mesi, infatti, la dirigenza taliban raccolta intorno al mullah Omar sembra aver preso le distanze da al-Qaida e dalla sua ideologia che invoca lo jihad globale, mentre alcuni gruppi, quali quello comandato da Jalaluddin Haqqani, continuano a cooperare strettamente con i combattenti di Osama bin Laden. Queste differenze sono emerse anche in un'intervista rilasciata nel febbraio scorso alla rivista *al-Samoud* dal capo della commissione politica dei taliban, Agha Jan Mutassim. Questi ha avuto parole di apprezzamento per il governo saudita e ha rivolto un appello all'unità dei musulmani sottolineando che i taliban rispettano tutte le differenti scuole islamiche attive in Afghanistan, senza alcuna discriminazione. Sono concetti ben diversi da quelli dell'agenda di al-Qaida e in particolare dagli appelli alla lotta contro i regimi islamici corrotti e gli sciiti. Lo scorso settembre, lo stesso mullah Omar, in una dichiarazione a lui attribuita, ha assicurato tutti i Paesi che l'Emirato Islamico dell'Afghanistan non estenderà la sua mano per causare danni ad altri. È anche da rilevare, tuttavia, che sul campo le cellule dei vari gruppi eversivi coordinano i loro attacchi e si forniscono reciprocamente aiuto logistico e intelligence. Nonostante le attuali difficoltà, al Qaida rimane un'organizzazione internazionale potente e costituisce ancora "an iconic value, an emulation value". Inoltre si sta rafforzando la sua cooperazione con i taliban pakistani.

5. Meno tecnico ma con una forte valenza politica è un articolo di Ashraf Ghani, pubblicato su *Foreign policy* il 10 novembre. Ghani, per la sua esperienza internazionale, la sua cultura e i risultati ottenuti mentre dirigeva il Ministero delle finanze, è una delle personalità più interessanti del panorama politico afghano. Dotato di grande rigore e coerenza morale sembra un profeta inascoltato in un mondo dove prevalgono gli interessi personali e dove l'appartenenza etnica o tribale fa premio sulla competenza e sulla serietà. I modesti risultati ottenuti alle elezioni presidenziali (2,94% dei voti), non tolgono tuttavia valore alla sua progettualità politica e alla sua analisi. Nel suo articolo Ghani scrive che mentre è stata dedicata troppa attenzione a problemi quali i livelli di forza e le tattiche di *counterinsurgency*, il successo vero dipenderà da cose molto meno tangibili: la sicurezza delle persone, la crescita economica e la migliore *governance*. Solo una strategia finalizzata a questo progresso politico, "as much as military gains", ha una possibilità di successo. Una delle poche cose positive uscite dalle recenti elezioni presidenziali è l'emergere di un consenso nazionale sulla necessità di una buona *governance*, di pace e di riconciliazione. Di conseguenza, le aspirazioni del popolo afghano coincidono ora, più che mai prima, con gli obiettivi di Washington che sono sicurezza e sviluppo. Ghani vede segnali di speranza anche sul piano internazionale, con i principali Paesi che prendono più seriamente la minaccia di al-Qaida. Russia e Cina appoggiano la proposta saudita che invita a distinguere tra l'organizzazione che si richiama a Osama bin Laden e i taliban. La prima deve essere trattata come un nemico comune, su scala globale, mentre i secondi come una sfida interna per l'Afghanistan, più facilmente gestibile. Soprattutto, le pressioni internazionali sono riuscite a persuadere i dirigenti pakistani ad assumere un ruolo più attivo nella sicurezza regionale, come dimostrato anche dalle recenti iniziative militari nel Sud Waziristan. I fallimenti degli ultimi otto anni rappresentano sfide formidabili per qualsiasi nuova strategia. Il popolo afghano sta perdendo la fiducia sia nel suo governo sia nella comunità internazionale; nel governo, perché ha concluso accordi con i *warlord*, ha tollerato la corruzione e

l'ingiustizia e non è riuscito a garantire i servizi di base; nella comunità internazionale, per la corruzione e l'inefficacia che hanno caratterizzato i programmi di assistenza e per le vittime civili delle operazioni militari. Solo un'amministrazione afghana veramente impegnata per la buona *governance* può aver successo contro queste sfide. La comunità internazionale dovrebbe aiutarla preparando “*a five-year road map of governance*” che ponga in atto meccanismi per restaurare la piena sovranità del Paese mediante la creazione di istituzioni statali forti e trasparenti. Devono essere imposti limiti sulle *élites* e sui dirigenti governativi. Occorre, inoltre, predisporre un sistema per la supervisione degli aiuti internazionali e delle industrie estrattive allo scopo di garantire efficienza e *accountability*. La credibilità del governo richiede sia la capacità di ascoltare le richieste della popolazione sia meccanismi per esaudirle.

6. I problemi sollevati dai documenti e articoli citati sono da tempo al centro del confronto sull'Afghanistan e sono già stati affrontati in dettaglio da ARGO in più occasioni (si veda in particolare il Rapporto n. 11 su “Afghanistan: il dopo elezioni”). Alle considerazioni già fatte se ne possono aggiungere altre che, anche se approfondiscono aspetti già trattati, aiutano a collocare il problema in una dimensione più chiara. Come risulta dai dati resi noti dal GAO, una “*surge*” militare in Afghanistan c'è già stata nel corso dell'anno e i risultati non sono stati certamente quelli sperati. Pertanto, non si vede come un nuovo sostanziale incremento delle forze di ISAF e della Coalizione possa contribuire a migliorare la situazione di sicurezza nel Paese se non è accompagnato da un ugualmente forte rilancio dell'iniziativa politica. Oltre che dall'inadeguatezza della risposta militare internazionale alla recrudescenza dell'attività eversiva, il deterioramento della situazione di sicurezza in Afghanistan è da attribuire in maniera rilevante al fallimento dell'azione del governo che non ha saputo impiegare le risorse finanziarie messe a disposizione dalla comunità internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo economico e ha sperperato il credito di fiducia concesso dagli afghani dopo la caduta del regime taliban. A tale fallimento hanno contribuito anche gli errori compiuti dalla comunità internazionale, che non ha coordinato la sua azione ma ha agito in ordine sparso, ignorando le istituzioni afghane per favorire consulenti e società dei Paesi donatori o i *warlord* locali. Di conseguenza, meno di un terzo dei finanziamenti stanziati sono stati spesi a beneficio diretto dei destinatari. Un nuovo corso può iniziare solo con l'insediamento a Kabul di un governo credibile, impegnato seriamente a correggere gli sbagli del passato con un programma serio e coraggioso contro la corruzione, gli abusi, il traffico di droga, il nepotismo e le ingiustizie di tutti i generi. A questo risultato mirano le pressioni e i suggerimenti dei governi occidentali, e in particolare dell'Amministrazione USA, su Karzai perché trasformi il suo secondo mandato in un'opportunità di sviluppo politico, economico e sociale. I segnali ricevuti sinora sono contraddittori, a conferma che il cammino non sarà certamente facile e dovrà essere accompagnata da tutta l'attenzione degli alleati.

In alcuni ambienti politici occidentali sta crescendo la convinzione che la sola via di uscita dalla crisi afghana sia un accordo con i taliban, siano i militanti di base o i vertici. Il governo britannico sembra il più esposto in questa direzione, sia per coerenza con obiettivi perseguiti da tempo sia per la necessità prospettare alla popolazione britannica, nell'imminenza delle elezioni previste per la prima metà dello scorso anno, un'alternativa a un conflitto sempre più sanguinoso. Tuttavia, le sue proposte di coinvolgere nelle trattative anche la dirigenza taliban rischiano di

apparire come una fuga in avanti o una manifestazione di sfiducia e di rassegnazione e potrebbero creare divisioni sia tra i Paesi NATO sia tra i dirigenti afgani e spingere i taliban a innalzare il livello delle richieste. È difficile pensare che l'Amministrazione Obama sia disposta ad accettare in questo momento un processo politico suscettibile di riportare i taliban al potere senza precise assicurazioni che ciò non consenta ad al-Qaida di disporre di basi e strutture in territorio afgano.

Nell'attuale contesto di sicurezza che li vede all'offensiva su gran parte del territorio, i gruppi eversivi non hanno un reale interesse a partecipare a trattative di pace a meno che queste non precludano a un'accettazione di tutte le loro condizioni e soprattutto al ritiro delle forze straniere. Essi sono convinti che il tempo gioca a loro favore perché gli "occupanti" non potranno continuare a lungo a combattere senza una concreta possibilità di vittoria, e alla fine saranno costretti a lasciare il Paese come hanno fatto in passato i britannici e i sovietici. Di conseguenza, occorre perseguire una strategia più difficile ma che può permettere di raggiungere gli obiettivi minimi che si sono prefissati, salvaguardando i progressi conseguiti, in particolare nel settore dei diritti umani. Accanto a un rinnovato impegno economico, civile e militare dei Paesi che partecipano alla missione di ISAF/Coalizione internazionale, che non lasci dubbi né tra gli afgani né tra i governi della regione, sono necessarie iniziative concrete da parte della leadership afgana a favore della popolazione, una nuova attenzione verso le dinamiche tribali e un fermo impegno contro la corruzione. Questo potrebbe influire sull'atteggiamento di molti militanti e di comandanti di livello medio e basso, desiderosi di tornare liberamente alle loro famiglie e di reinserirsi nelle loro comunità e nella vita politica e sociale del Paese. Il processo potrebbe successivamente coinvolgere gli esponenti dei livelli medi e alti, convincendoli a rinunciare alla lotta armata e a prendere inequivocabilmente le distanze da al-Qaida. Tuttavia, le prospettive di successo dei tentativi di riconciliazione non sono affatto sicure. Alcuni analisti, infatti, non credono alla possibilità di un esodo in massa di militanti taliban poiché il movimento è un'organizzazione fondamentalmente coesa e i suoi membri combattono principalmente per convinzione e non possono essere convinti o costretti a rinunciare alla lotta armata con l'uso del "bastone e della carota". In ogni caso, è indispensabile monitorare le dinamiche e gli equilibri interni al movimento taliban e agli altri gruppi armati anti-governativi per conoscere la natura dei loro rapporti con la rete di Osama bin Laden.