



## La situazione in Afghanistan

A cura del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)

Alla fine del 2008 il conflitto afgano sta entrando nell'ottavo anno. Il contesto generale mantiene elementi di criticità: stallo militare, crescita della violenza (anche con numerose vittime civili) e dell'insicurezza, attacchi al personale internazionale, complessiva lentezza nel processo di *nation building*. Se questo è il quadro attuale, per il prossimo futuro si sta prefigurando un cambiamento in una duplice direzione: da una parte l'accentuazione della presenza militare, soprattutto americana (con il "surge" annunciato da Obama), dall'altra una spinta alla mediazione politica - indirizzata anche alla "afganizzazione" della soluzione del conflitto e della ricostruzione del paese - e favorita dal recupero di consenso registrato dal governo Karzai nella fase più recente.

### LA SITUAZIONE POLITICA

L'appuntamento delle **elezioni presidenziali e dei Consigli provinciali nel 2009** è la vera scommessa che l'Afghanistan si appresta ad affrontare l'anno prossimo. Per l'attuale presidente, Hamid Karzai, si tratta non soltanto di una sfida personale per la conferma al secondo mandato, ma di un vero scontro con la crescente **opposizione parlamentare interna**, coagulatasi attorno del *Fronte islamico unito per la salvezza dell'Afghanistan* (Uifsa).

Dalla seconda metà del 2008 Karzai ha reagito a una condizione di grave difficoltà politica utilizzando tutti gli argomenti capaci di aumentare il consenso popolare, muovendosi in tre direzioni: un maggiore attivismo del governo, soprattutto nel settore dell'istruzione; l'apertura a tutte le forze di opposizione, ivi compresi i talebani; e un atteggiamento di maggiore indipendenza rispetto alla presenza militare internazionale, sino al punto di chiedere, durante un incontro in novembre con un team del Consiglio di sicurezza dell'Onu, un calendario del ritiro delle truppe. Tale operazione sembra parzialmente riuscita: infatti la crescente ostilità alla presenza militare occidentale, e insieme il pessimismo sul futuro del paese, si accompagnano - secondo sondaggi recenti - al **consenso di 7 afgani su 10 all'operato del governo Karzai**.

### IL PROBLEMA DELLE VITTIME CIVILI

In settembre, rivedendo al rialzo il bilancio fornito qualche giorno prima in un dossier di Human Rights Watch, l'Alto commissario dell'Onu per i diritti umani e Unama (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) hanno presentato un rapporto secondo cui nei primi otto mesi del 2008 sono stati uccisi 1.445 civili, con un aumento del 39% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Le **persone uccise dalla guerriglia talebana e da altre forze antigovernative** (800 da gennaio a fine agosto 2008) sono raddoppiate rispetto ai primi otto mesi del 2007 e sono pari a circa il 55% del totale di vittime civili registrate. Nello stesso periodo è aumentato - e resta comunque molto alto - anche il numero dei **civili uccisi dalle forze governative e dalle forze militari internazionali**: un totale di 577 morti, di cui 395 per raid aerei. Quest'ultimo dato ha rappresentato - in diverse occasioni - un elemento significativo di erosione del consenso delle popolazioni nei confronti della presenza occidentale.

### LA PRESENZA TALEBANA

I talebani sono una presenza sempre più ramificata ed estesa, e al contempo non sono una galassia omogenea. Nel 2006 L'*International Crisis Group* stimava che nell'Helmand solo il 20% dei guerriglieri fosse "ideologicamente" talebano. Occorre infatti distinguere almeno tre componenti:

- una robusta componente che si configura ormai come un **movimento “nazionalista” pashtun**, benché usi l'Islam come veicolo;
- una **componente tribale** in rotta contro il potere centrale e i suoi esponenti locali;
- la **filiera talebano-pachistana**, alimentata a partire dal 2003 dall'afflusso di guerriglieri dal Kashmir, che in molti casi hanno ricevuto un training dagli agenti dell'ISI (i servizi segreti pachistani) e si sono insediati nel Waziristan.

Tale articolazione sta dando luogo anche a diversi atteggiamenti sul terreno: sembrano delinearci strategie di guerriglia in diverse forme, a fianco di strategie tese invece ad amministrare in qualche modo il territorio conquistato, con tribunali giudiziari, “sindaci”, “funzionari” che possono dirimere questioni di proprietà, gestire le comunità, amministrare la “legge” sottraendola ai tradizionali luoghi e personaggi del mondo tribale. Nel prossimo futuro, si tratta di verificare un eventuale processo di allontanamento tra **componente “internazionale”** e **componente “afgana”** della guerriglia, che potrebbe aprire interessanti opportunità a ipotesi negoziali.

Nello specifico, l'apertura politica di Karzai ha reso possibile l'avvio di un **negoziato con i talebani** con un **incontro che si è svolto alla Mecca a fine settembre**, dopo una lunga preparazione sotto l'egida della monarchia saudita. Un negoziato peraltro ancora nella fase iniziale di cui non si conoscono, almeno per ora, né i partecipanti né i contenuti.

## ISAF-NATO ED OPERAZIONE ENDURING FREEDOM : UN DIFFICILE COORDINAMENTO

Una delle caratteristiche più rilevanti del conflitto afgano è rappresentata – com'è noto – dalla convivenza di due missioni militari con compiti e mandati diversi e che dunque rispondono a obiettivi e catene di comando differenti: la ISAF (*International Security Assistance Force*) della NATO, e l'americana *Operazione Enduring Freedom*.

Questa separazione è destinata ad accentuarsi con la strategia del “surge” già annunciata dall'amministrazione Obama e il connesso arrivo di nuove truppe. In tale quadro si imporrà inevitabilmente una **riflessione collettiva sul disegno complessivo** che sostiene la presenza internazionale nel paese, riflessione destinata a muoversi in due direzioni: garantire al “surge” le condizioni internazionali per evitare che si traduca in un aggravamento della crisi nell'area (anche alla luce dell'estrema fragilità del Pakistan), e nel contempo definire con maggiore precisione le strategie per l'afganizzazione del conflitto in cui l'ISAF – assieme alle Nazioni Unite - è destinata a svolgere un ruolo sempre più importante. A tale riguardo è significativo che questo tema sia emerso con grande rilievo nel vertice NATO di Bucarest dell'aprile 2008.

## I PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAMS (PRT)

L'afganizzazione del conflitto ha naturalmente diverse componenti, la prima e più importante delle quali è un efficace rapporto tra **dimensione militare** e **dimensione civile** dell'intervento. Questa sintesi è stata finora affidata ai PRT, caratterizzati dalla compresenza di cooperazione civile e cooperazione militare, e dunque di azione umanitaria, di ricostruzione e sviluppo, e di sicurezza (militare/intelligence). Alcune Ong straniere operanti in Afghanistan denunciano in proposito un elemento di confusione dei ruoli che finisce per tradursi in un pericolo per la sicurezza degli operatori umanitari.

Difficile, per altro verso, misurare l'efficacia dell'intervento dei PRT, in un contesto in cui l'attenzione dei media sembra rivolta più ai singoli interventi che non all'efficacia complessiva. Appare perciò auspicabile che l'attività dei PRT sia più attentamente calibrata nei rapporti con il territorio, i soggetti civili e le stesse autorità afgane, destinate in prospettiva a svolgere un ruolo sempre più importante nel processo di ricostruzione del paese.

## SOCIETÀ CIVILE, COOPERAZIONE CIVILE E I RAPPORTI COL MONDO NON GOVERNATIVO

In Afghanistan la società civile esiste in forme – finora - assai poco indagate. Vi sono **forum e associazioni tra Ong** che manifestano una certa vivacità, esprimono un'importante diffusione territoriale e una cultura che ha diversi punti di contatto con i valori occidentali della pace e della convivenza civile. Molte di queste forme associative derivano dai gruppi organizzati formati in Pakistan durante il conflitto con i sovietici e animati da rifugiati afgani. Questi gruppi si sono poi trasferiti in Afghanistan e sono cresciuti grazie alla nuova atmosfera, e soprattutto grazie all'enorme flusso finanziario degli aiuti diretti allo Stato afgano, benché in realtà questo segmento della società afgana vi abbia avuto accesso solo in minima parte.

Sebbene l'**istruzione** sia ancora poco diffusa, proprio per lo sforzo compiuto nel settore educativo un numero sempre più alto di studenti accede all'università, accrescendo dunque lo strato sociale con un alto livello di istruzione (ivi comprese le donne). Fenomeno prevalentemente urbano, la piccola ma vivace **vita**

**culturale** è alimentata dall'apporto di settori laici della borghesia che, negli ultimi anni, hanno fondato **giornali** (anche femminili), **circoli intellettuali** e **associazioni**.

Tutti questi attori e settori – essenziali in qualsiasi prospettiva di *nation-building* - sembrano essere sotto-finanziati e poco considerati, oltre che poco studiati. Com'è noto, la cooperazione internazionale ha lavorato essenzialmente a sostegno dello Stato, concedendo poco agli attori non istituzionali e in molti casi affidandosi a società esterne (la tendenza attuale è invece quella di utilizzare maggiormente i ministeri afgani).

## L'EMERGENZA UMANITARIA

Nel brevissimo periodo l'emergenza umanitaria – che avrebbe dovuto essere superata alla luce dell'impegno prioritario che ad essa è stato dedicato a partire dal 2001 - si sta invece riacutizzando, per motivi sia contingenti che strutturali. L'Afghanistan sta affrontando un **inverno rigido**, dopo quello dell'anno scorso che ha visto morire di freddo oltre 880 persone (di cui più di 570 nella zona di Herat, controllata dal contingente italiano): si profila, insomma, una nuova emergenza umanitaria. Il secondo motivo contingente è l'**aumento dei prezzi dei beni di prima necessità**, a cominciare da quello del **pane**. Hanno subito aumenti consistenti anche i prezzi degli **idrocarburi** e della **legna**, praticamente l'unica vera fonte di riscaldamento.

I fattori strutturali, già ben noti, sono lo stato di **povertà endemica** del paese (secondo le stime del *World Food Programme*, almeno 6 milioni di afgani vivono in stato di necessità alimentare, di cui la metà su base regolare), l'isolamento dei villaggi e l'assenza o le pessime condizioni della grande maggioranza dei **servizi essenziali** (elettricità, istruzione, acqua potabile, ecc). La afganizzazione della gestione degli ingenti aiuti iniettati nel sistema economico – ritenuta prioritaria dalle agenzie e dalla comunità internazionale – non sembra aver prodotto i risultati attesi, anche per i problemi, da più parti denunciati, di scarsa trasparenza e diffusa **corruzione** nella loro gestione.

## ALCUNI NODI DELL'ECONOMIA

L'economia afgana continua essenzialmente a svilupparsi (con una crescita del PIL del **13,5%** nel periodo 2007-2008) per effetto di fattori esterni: da una parte la forte dipendenza dagli aiuti internazionali e dall'altra la crescita e strutturazione dell'**economia illegale** legata all'oppio, la cui coltivazione e lavorazione sono sempre più concentrate nelle aree interessate al conflitto, nel sud e nell'est del paese.

L'**oppio** è un fattore di grande rilievo nel panorama economico, con una raccolta di 8.200 tonnellate nel 2007 (**in crescita rispetto all'anno precedente di oltre il 35%**), la produzione in laboratori locali che ne aumenta il valore per unità di peso, la circolazione di denaro illecito che viene riciclato in attività lecite (ad esempio, nel settore immobiliare). È questo un elemento difficilmente quantificabile e che finanzia più o meno direttamente i **talebani, che ne ricaverebbero proventi per almeno il 10%** (circa 100 milioni di dollari su un giro d'affari stimato di circa un miliardo).

L'ultimo rapporto di *United Nations Office on Drugs and Crime*, reso pubblico nel novembre del 2008, avanza nuove stime (correggendo al rialzo i proventi per la guerriglia) e dipinge anche un quadro in positivo rispetto all'anno precedente, con un **calo delle coltivazioni** del 19% (157mila ettari) rispetto al 2007 e un decremento della produzione del 6% (7.700 tonnellate) e dei prezzi di circa il 20%.

Non va però attribuita eccessiva importanza a dati congiunturali come questi, perché **la flessione della produzione di oppio tende ad accompagnarsi alla riorganizzazione dei cicli produttivi** attorno ad alcune reti politico-criminali, che starebbero tentando di internalizzare il processo di raffinazione del prodotto.

## IL PROBLEMA DELLA TERRA

Un nodo importante ma assai poco indagato in Afghanistan è quello della terra, la sua proprietà, la sua evidente valenza economica in un paese la cui ricchezza è soprattutto agricola (il settore contribuisce attualmente al **32,6% del PIL**). Su questo segmento della vita sociale ed economica si è innestato il nuovo valore aggiunto dell'oppio.

La proprietà della terra è sempre stato un nodo importante e mai risolto. È legittimo ritenere che sia ancora una fonte di conflittualità, alimentata e complicata da **dispute relative ai diritti di proprietà**, alle conquiste di guerra, ai diritti negati dei profughi che fanno rientro.

L'*Asian Development Bank* traccia un quadro ancora più complicato, indicando come punto critico i **rapporti di mezzadria** che "coinvolgono relazioni complesse in cui è difficile distinguere tra creditori/debitori e proprietari/mezzadri". Secondo il *rapporteur* dell'Onu Miloon Kothari, **le dispute sulla proprietà potrebbero sprofondare il paese in un nuovo conflitto**.

La maggior parte degli afgani sono *landless* o coltivano la terra in regime di mezzadria. Il 2,2 % della popolazione ne possiede il 19% del totale (dato del 2002). Per il 40% si tratta di terra incolta e inutilizzabile e per il 45% è adibita a pascolo (i cui diritti sono regolati da una legislazione assai più chiara rispetto a quella relativa ai terreni irrigui). La **proprietà privata**, dunque, finisce prevalentemente per insistere sulle poche **zone irrigue e pianeggianti**, un risicato **12-15%** del totale che un tempo costituiva però una delle aree più redditizie dell'economia primaria del paese. Si stima che in Afghanistan vi siano circa 1,2 milioni di aziende

agricole con una media di 5 ettari di terra arabile: ma il 73% dei contadini possiede meno di 5 ettari mentre il 5,4% possiede appezzamenti superiori ai 20 ettari e controlla il 30% delle terre irrigue e il 46% dei terreni umidi (*rain-fed*): solo l'11% dei terreni irrigui e il 3% di quelli umidi (sul totale del 15% coltivabile) è messo a coltura da coltivatori diretti.

Il nodo della terra è complicato dalla **legislazione** esistente, che è frammentata in diverse regolamentazioni anche consuetudinarie, e dalla complessità del sistema di proprietà individuali, collettive e pubbliche.

Un **piano di sviluppo della produttività agricola** non sembra poter prescindere da una serie di iniziative che ridiano fiducia ai contadini e rivedano con criteri di giustizia i diritti di proprietà, o quantomeno garantiscano l'accesso alla gestione, anche comunitaria (secondo gli osservatori in costante declino), del regime di irrigazione.

### Fonti:

ADB	<i>Asian Development Bank, Natural Resources and Agricultural Sector Comprehensive Needs Assessment, 2002</i>
AF	<i>Asia Foundation, Afghanistan in 2008: A Survey of the Afghan People, The Asia Foundation, October 2008, Kabul</i>
AREU/E	<i>Elections in 2009 and 2010: Technical and Contextual Challenges to Building Democracy in Afghanistan, Briefing Paper Series, November 2008, Areu, Kabul</i>
AREU/L	<i>Wiley Liz Alden, Land rights in crisis: Restoring tenure security in Afghanistan, Areu, Kabul, 2003</i>
EIU	<i>"Economist Intelligence Unit – Afghanistan", Country Report, 2007, 2008</i>
ISPI	<i>Istituto per gli studi di politica internazionale, Carati A., La Nato dopo il summit di Bucarest. Ancora alla ricerca di un ruolo, Policy Brief, aprile 2008</i>
W/AFP	<i>Agence France Press (<a href="http://www.afp.com">www.afp.com</a>)</i>
W/AP	<i>Associated Press (<a href="http://www.ap.org/">http://www.ap.org/</a>)</i>
W/AO	<i>Afgana.org (<a href="http://www.afgana.org">www.afgana.org</a>)</i>
W/BBC	<i>British Broadcasting Corporation (<a href="http://www.bbc.co.uk/">www.bbc.co.uk/</a>)</i>
W/HRW	<i>Human Rights Watch (<a href="http://www.hrw.org">www.hrw.org</a>)</i>
W/IC	<i>Icasualties (<a href="http://icasualties.org/oef">http://icasualties.org/oef</a>)</i>
W/ICG	<i>International Crisis Group (<a href="http://www.crisisgroup.org">www.crisisgroup.org</a>)</i>
W/IHT	<i>International Herald Tribune (<a href="http://www.iht.com">www.iht.com</a>)</i>
W/LMD	<i>Le Monde Diplomatique (ed. italiana) (<a href="http://www.monde-diplomatique.it/">www.monde-diplomatique.it/</a>)</i>
W/M	<i>Merip.org (<a href="http://www.merip.org">www.merip.org</a>)</i>
W/L22	<i>Lettera22 (<a href="http://www.lettera22.it">www.lettera22.it</a>)</i>
W/NW	<i>Newsweek (<a href="http://www.newsweek.com">www.newsweek.com</a>)</i>
W/KT	<i>Khaleeji Times (<a href="http://www.khaleejtimes.com">www.khaleejtimes.com</a>)</i>
W/UNAMA	<i>UN Assistance Mission in Afghanistan (<a href="http://www.unama-afg.org/">http://www.unama-afg.org/</a>)</i>
W/WP	<i>The Washington Post (<a href="http://www.washingtonpost.com">www.washingtonpost.com</a>)</i>
Crisis Monitoring Group del CeSPI	<i>Riunione dedicata all'Afghanistan del 10 dicembre 2008</i>