



# ISPI Policy Brief

numero 53  
Giugno 2007

## Quale strategia per l'Afghanistan?

Elisa Giunchi

### Sintesi

Dinnanzi all'intensificarsi della guerriglia talibana e al progressivo deterioramento delle condizioni di sicurezza nel sud e nel sud-est dell'Afghanistan, sempre più spesso nel corso dell'ultimo anno uomini politici, giornalisti ed esperti si sono interrogati sulla strategia da adottare per favorire la stabilità e la pace in questo tormentato paese.

In queste pagine si cerca di delineare i punti principali di una strategia che permetta di dissociare dal movimento talibano le sue componenti meno ideologiche, e al tempo stesso di indebolire la sua leadership.

L'impegno per la redistribuzione del potere politico tra i vari gruppi etnici va affiancato, sul piano economico, allo sviluppo di attività economiche alternative che possano contribuire a ridurre la dipendenza del paese dal narcotraffico.

Si tratta di processi di lungo termine, che richiedono un impegno costante e coerente da parte della comunità internazionale e che non possono essere disgiunti da più vaste considerazioni politiche di natura regionale ed extra-regionale.

**D**opo un breve periodo di tranquillità, in cui i talibani sembravano essersi dileguati nel nulla, a partire dal 2003 le condizioni di sicurezza nel sud e nel sud-est del paese hanno iniziato a mostrare evidenti segni di deterioramento.

Partendo da basi logistiche situate in territorio pachistano, la guerriglia talibana si è gradualmente intensificata ed estesa, fino a riguardare metà del paese: se all'inizio del 2006 l'influenza dei talibani era limitata ad alcune aree di Kandahar, Helmand, Paktika e Khost, successivamente altre province sono state destabilizzate, da Farah, a sud di Herat, dove è situato il *Provincial Reconstruction Team* (PRT) italiano, a Wardak e Logar, a sud della capitale, fino al Nuristan. La stessa Kabul, che fino a qualche tempo fa era considerata un'oasi di pace, è stata attraversata da un crescendo di episodi di violenza. Si è poi verificata una evoluzione delle strategie talibane e sono comparse nuove modalità di violenza, "importate" dall'Iraq, tra cui gli attentati suicidi contro target diplomatici, militari e civili, i rapimenti e l'uso di mine lungo le strade, fatte esplodere al passaggio dei mezzi blindati stranieri. Nei primi 9 mesi del 2006

i morti, per almeno un terzo civili, sono stati 3.000, il punto più alto dal 2001. Tra le truppe della Coalizione, si è passati da 130 morti nell'intero 2005 a 170 nei primi nove mesi del 2006. Si è passati da 4 attacchi suicidi nel 2004, a 21 nel 2005, a 136 nel 2006, che hanno comportato la morte o il ferimento di almeno 803 civili<sup>1</sup>.

L'intensificarsi della guerriglia è avvenuta nonostante la presenza delle truppe di *Enduring Freedom*, sotto comando statunitense, e il dispiegamento delle forze ISAF, dal 2003 sotto controllo NATO, al sud e al sud-est, avvenuto tra l'estate e l'autunno del 2006. L'azione militare ha finora prodotto risultati deludenti, che sono attribuiti da molti analisti all'inadeguatezza numerica delle truppe dell'ISAF (32.000 uomini), frutto della riluttanza dei paesi membri della NATO a spostare al sud e al sud-est le truppe già presenti sul territorio e a rivederne le regole d'ingaggio, e di *Enduring Freedom* (13.000 uomini, concentrati nella base di Bagram, a nord di Kabul, e nel-

<sup>1</sup>*Suicide Bombers Trained in Pakistan Camps: Kabul*, in «Gulf Times», 6 October 2006, p. 1. I dati sugli attacchi suicidi sono tratti da: HUMAN RIGHTS WATCH, *The Human Cost: The Consequences of Insurgent Attacks in Afghanistan*, April 2007, p. 4.

le aree orientali). Ma il fallimento è dovuto, secondo chi scrive, anche alla scelta di modalità operative, come i bombardamenti aerei, che, con i frequenti “danni collaterali” che causano tra la popolazione civile, hanno un alto “costo di immagine”.

In teoria la forza multinazionale avrebbe dovuto concentrarsi su aree limitate dove riportare la sicurezza e la stabilità come precondizione per l’avvio di progetti di ricostruzione e sviluppo. Il presupposto, ovviamente, è che si trovasse ad operare in aree già pacificate, in cui realizzare azioni che rientrano nella categoria del *peace-keeping*. Questa strategia, che in parte ha funzionato in altre aree del paese, nel sud e nel sud-est è fallita: l’intensità dei combattimenti, l’alto numero di militanti talibani e, di contro, il numero limitato di uomini a disposizione dell’ISAF hanno indotto la forza multinazionale ad adottare modalità di combattimento analoghe a quelle di *Enduring Freedom*, con la conseguenza che le due operazioni sono oggi viste in maniera indistinta da parte della popolazione pashtun.

### **Due ipotesi: il ritiro delle truppe e la trattativa con i talibani**

Se finora l’opzione militare ha avuto risultati deludenti, che fare? Il ritiro delle truppe avrebbe, secondo chi scrive, conseguenze disastrose: innanzitutto, la loro presenza, in attesa che la formazione dell’esercito afgano (*Afghan National Army*) giunga a compimento, è essenziale come premessa alla ricostruzione nel sud e sud-est; in secondo luogo, è probabile che senza di loro il paese precipiterebbe in una guerra civile caratterizzata dalla contrapposizione etnica tra minoranze e popolazione pashtun, spingendo quest’ultima a identificarsi ulteriormente con i talibani.

Un’alternativa potrebbe essere costituita dalla revisione delle modalità operative di ISAF e *Enduring Freedom*. Ricordando però che rinunciare ai bombardamenti aerei richiederebbe una maggiore presenza militare sul territorio, ipotesi oggi non praticabile per la riluttanza della comunità internazionale a impegnarsi in tal senso, e un maggiore impegno verso il dialogo, ipotesi quest’ultima che richiede una particolare sensibilità culturale, che né i vertici dell’ISAF né quelli di *Enduring Freedom* hanno mostrato di avere.

Nell’ultimo anno si è spesso parlato, anche in Italia, di aprire la trattativa con i talibani al fine di assicurarne la presenza nell’assetto politico attuale. La proposta ha suscitato grandi dibattiti sebbene, in realtà, il presidente afgano Hamid Karzai da anni persegue una politica di inclusione nei confronti di signori della guerra, ex *muhaheddin*, figure religiose ultraconservatrici e talibani. Questa politica ha avuto esiti limitati nel caso dei talibani: sono solo figure appartenenti ai livelli intermedi del movimento ad avere accettato di deporre le armi e partecipare al processo politico democratico. I vertici non hanno voluto rinunciare alla lotta armata per evitare di riconoscere implicitamente la legittimità del nuovo governo.

Del resto anche i tentativi della comunità internazionale di negoziare con i vertici talibani nella seconda metà degli anni Novanta e indurli a una maggiore moderazione erano falliti: la lezione che si era tratta, o che avremmo dovuto trarre, da quei tentativi era che non si poteva negoziare con loro e che, nei rari casi in cui si riusciva ad arrivare ad un accordo, si trattava di partner del tutto inaffidabili. L’hanno scoperto a proprie spese gli stessi inviati sauditi e pachistani, che pure li hanno sostenuti diplomaticamente ed e-

conomicamente per tutti gli anni Novanta.

Va poi ricordato che la politica di inclusione perseguita da Karzai in questi anni ha avuto un costo: ha frenato qualsiasi riforma sostanziale nel settore sociale, in primis in relazione alla condizione femminile. Se si riuscisse a cooptare i vertici talibani, ciò porterebbe al fallimento totale e definitivo di ogni progetto di riforma della struttura sociale afgana.

### **Verso un approccio diversificato**

L’unica via da seguire per uscire da questo impasse è, secondo chi scrive, adottare un approccio diversificato verso un movimento, quello talibano, che è estremamente eterogeneo.

Occorre innanzitutto staccare dal movimento chi vi aderisce non per motivi ideologici, ma in quanto deluso dalla mancata ricostruzione e dal mancato sviluppo sociale, diffidente verso un governo che non è più dominato dai pashtun (che tradizionalmente, con poche eccezioni, hanno dominato il centro), e ostile verso le truppe straniere (e, di riflesso, verso il governo centrale) per i “danni collaterali” causati dai bombardamenti aerei. Rivendicazioni che inducono il 26,8% della popolazione pashtun, secondo una recente indagine, a sostenere il movimento talibano<sup>2</sup>.

Quali strategie adottare a tale scopo? E’ necessario, innanzitutto, investire maggiormente nel settore sociale e nella ricostruzione, il che richiede un maggiore sforzo finanziario da parte dei *donor* internazionali.

---

<sup>2</sup> Indagine condotta nel marzo 2007 su un campione di 17.000 intervistati: SENLIS COUNCIL, *On A Knife Edge: Rapid Assessment Field Survey, Southern and Eastern Afghanistan, May 2007*, [http://www.senlisouncil.net/modules/publications/019\\_publication](http://www.senlisouncil.net/modules/publications/019_publication)

### Per saperne di più

- √ Sugli ultimi sviluppi politici e istituzionali in Afghanistan: E. GIUNCHI, *L'Afghanistan alle urne: tra vecchie logiche e speranze di cambiamento*, in M. TORRI (a cura di), *L'Asia negli anni del drago e dell'elefante 2006-2007. L'ascesa di Cina e India, le tensioni nel continente e il mutamento degli equilibri globali*, Milano, 2007.
- √ Sull'insorgenza talibana: INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes*, Asia report n. 123, 2006, <http://www.crisisweb.org>
- √ Sulle vittime civili degli attentati: HUMAN RIGHTS WATCH, *The Human Cost: The Consequences of Insurgent Attacks in Afghanistan*, April 2007, <http://www.hrw.org/reports/2007/afghanistan0407>.
- √ Sulla struttura agraria afgana: A. McEWEN – S. NOLAN, *Water Management, Livestock and the Opium Economy: Options for Land Registration*, AREU, February 2007.
- √ Sulla produzione di oppio in Afghanistan nel 2006: UNODC, *Afghanistan: Opium Survey 2006*, [http://unodc.org/pdf/research/AFG05%20gid\\_web\\_2006.pdf](http://unodc.org/pdf/research/AFG05%20gid_web_2006.pdf).
- √ Sulla proposta di legalizzare l'oppio afgano: SENLIS COUNCIL, *Poppy for Medicine in Afghanistan: A Village-Based Counter-Narcotics Model*, 2006, [http://www.senliscouncil.net/modules/Opium\\_licensing](http://www.senliscouncil.net/modules/Opium_licensing)

E, se uno sforzo aggiuntivo si rivelasse impossibile, dovremmo allora ridurre le spese militari, che finora hanno assorbito la quasi totalità dei finanziamenti esterni all'Afghanistan. Dal 2002 al 2006 le operazioni militari dell'ISAF e di *Enduring Freedom* sono costate 82,5 miliardi di dollari, nove volte rispetto a quanto speso nello stesso lasso di tempo per sviluppo ed emergenza, e ancora di più se si calcola che i finanziamenti per lo sviluppo sono in parte stati riservati alla ricostruzione dell'esercito e della polizia. La discrepanza tra spese militari e spese per lo sviluppo è partico-

larmente evidente nel caso degli Stati Uniti, che hanno speso 58 miliardi di dollari tra il settembre 2001 e l'aprile 2006 in operazioni militari, contro 3,5 miliardi in aiuti allo sviluppo<sup>3</sup>.

Eppure è noto che è il settore della cooperazione civile quello che vince "i cuori e le menti" della popolazione e che può permettere di identificare lo stato centrale con miglioramenti positivi nella vita di ogni giorno. Identificazione importante in un paese come l'Afghanistan, in cui tradizionalmente la fedeltà va non allo stato ma al gruppo primario, il *qaum*. Le priorità sono la sanità e l'istruzione, ma anche la costruzione di infrastrutture, la riabilitazione del sistema irriguo e la revisione del sistema creditizio, al fine di promuovere la diversificazione economica e i rapporti con l'esterno, ridando al paese la sua vocazione naturale di "ponte" terrestre tra Asia centrale e Asia meridionale, Asia orientale e Medio Oriente, attraverso corridoi commerciali ed energetici che già esistono sulla carta ma che finora non sono stati realizzati sia per l'instabilità in cui versa il paese, sia per le sue carenze infrastrutturali.

Sul piano politico è auspicabile che vi sia al centro una maggior redistribuzione del potere tra gruppi etnici, in modo da allontanare la percezione di una supremazia dei tagiki dell'ex Alleanza Nazionale nelle istituzioni più importanti. A livello locale bisognerebbe favorire l'emergere tra la società pashtun di movimenti e partiti che siano espressione di rivendicazioni socioeconomiche, e non solo etiche, e promuovere una maggiore libertà di espressione che possa diffondere idee progressiste in una società dominata da figure tribali e religiose conservatrici.

<sup>3</sup> SENLIS COUNCIL, *Afghanistan Five years later. The Return of the Taliban*, [http://www.senliscouncil.net/modules/publications/014\\_publication](http://www.senliscouncil.net/modules/publications/014_publication).

Sul piano militare andrebbero non solo evitati, come già si è detto, i danni collaterali, ma si dovrebbe cercare di trasformare l'ISAF in una forza più ampia della NATO, che veda una forte presenza di paesi musulmani che non abbiano interessi diretti nell'area.

Queste misure potrebbero contribuire a staccare dal movimento talibano parte dei suoi adepti. Ma cosa fare nei confronti dei vertici e dei componenti più motivati ideologicamente del movimento, quelli che tra l'altro sono legati ad al-Qaeda?

Dal 2002 i vertici talibani hanno ricostruito le proprie basi logistiche e di reclutamento nelle aree settentrionali del Belucistan e nelle aree tribali pashtun a sud del confine, da cui sono partiti volontari e armi diretti all'Afghanistan, complice una società che condivide l'appartenenza etnica e l'ethos dei talibani. Il presidente e capo di stato maggiore pachistano Musharraf ha sempre negato ogni responsabilità, dichiarando di avere fatto tutto il possibile per fermare il flusso di militanti oltre frontiera. Per dimostrare la propria buona fede Musharraf ha ordinato nei mesi scorsi la costruzione di una barriera lungo il confine settentrionale, provocando diversi scontri tra forze armate afgane e pachistane.

Secondo diversi analisti le autorità pachistane utilizzerebbero la carta talibana per indurre Karzai a tenere conto degli interessi pachistani, che sono principalmente due: convincere Kabul a riconoscere la Durand Line, il confine tra Pakistan e Afghanistan imposto dagli inglesi a fine Ottocento che divide in due l'etnia pashtun, e a non stringere rapporti troppo stretti con l'India. Dal 2002 New Delhi, che negli anni Novanta aveva sostenuto l'Alleanza del Nord in funzione anti-talibana, ha aumentato notevolmente la propria presenza diplomatica ed

economica in Afghanistan, con l'effetto di far fallire la dottrina pachistana della profondità strategica (dottrina sviluppata negli anni Ottanta secondo cui, se si fosse installato a Kabul un governo amico, l'Afghanistan avrebbe potuto essere trasformato in un retrovia strategico per Islamabad, da usare in caso di guerra con l'India). La presenza indiana alle proprie spalle fa inoltre temere a Islamabad di vedersi precluse le vie commerciali ed energetiche da e per l'Asia centrale e di trovarsi accerchiata in un eventuale conflitto con New Delhi.

E' quindi evidente che la guerriglia talibana va affrontata anche all'interno di una prospettiva regionale volta a risolvere a livello diplomatico le diatribe tra Afghanistan e Pakistan e tra Pakistan e India, e a esaltare quei fattori economici e commerciali che potrebbero indurre il Pakistan a collaborare con i paesi vicini per favorire il ritorno della pace in Afghanistan.

La pacificazione regionale va agganciata, infine, anche alla soluzione di più ampie questioni, tra cui quella del rapporto privilegiato tra Usa e governo Karzai. Rapporto che è sfociato nel maggio 2005 in una "partnership strategica" tra due paesi, che, riconoscendo alle truppe statunitensi l'uso di basi militari vicino al confine iraniano, ha avuto ricadute negative in termini di rapporti diplomatici (e quindi anche commerciali) tra Iran e Afghanistan.

Infine, non si può dimenticare che la principale fonte di finanziamento per i talibani è costituita dal narcotraffico. Le strategie repressive finora adottate, volte a distruggere i campi coltivati a oppio, sono risultate fallimentari: la produzione di oppio è andata aumentando, arrivando a coprire nel 2006 più del 90% dell'offerta globale di oppio. La produzione, che ormai coinvolge 28 province su 34 e il

3% della popolazione rurale, lo scorso anno è stata di 6.100 tonnellate, corrispondente al 92% dell'offerta mondiale, con un eccesso rispetto alla domanda del 30%<sup>4</sup>. L'effetto delle politiche repressive finora adottate è stato quello di penalizzare ulteriormente gruppi già vulnerabili, spingendoli nelle braccia dei talibani, mentre il potere dei grandi coltivatori e degli intermediari è rimasto intatto.

Vi è ormai un certo consenso sul fatto che maggiore attenzione debba essere data allo sviluppo di attività economiche alternative, partendo da aree che, in termini di accesso ai mercati, composizione familiare, natura del terreno, presenza di sistemi irrigui e infrastrutture, si prestano maggiormente ad attività di riconversione agricola e diversificazione economica. E' stata avanzata anche la proposta di legalizzare l'oppio afgano a fini farmaceutici, con ricadute positive a livello interno (il ridimensionamento della influenza talibana) e globale (l'aumento dell'offerta, a prezzi inferiori rispetto a quelli attuali, delle terapie anti-dolore).

Ma nel contesto attuale, in cui lo stato centrale afgano gode di scarsa legittimità, non è presente sul territorio, e ha funzionari con salari bassissimi e quindi facilmente corruttibili, è doveroso nutrire dubbi sulla capacità effettiva dello stato di svolgere quel ruolo di supervisione che sarebbe indispensabile per la buona riuscita del progetto.

<sup>4</sup> UNODC, *Afghanistan: Opium Survey 2006*, p. 3 e ss. [http://unodc.org/pdf/research/AFG05%20gid\\_web\\_2006.pdf](http://unodc.org/pdf/research/AFG05%20gid_web_2006.pdf).

**Global Watch,**  
l'osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l'Italia.

**Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:**

- Europa
- Politica europea di vicinato
- Cina/Focus China
- Sicurezza e studi strategici

**Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:**

- Turchia
- Paesi del Golfo
- Caucaso e Asia centrale
- Argentina
- Diritti umani

**Global Watch**  
**ISPI**  
**Palazzo Clerici**  
**Via Clerici, 5**  
**I - 20121 Milano**  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)

**Per informazioni:**  
[ispi.policybrief@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief@ispionline.it)  
[ispi.policybrief1@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief1@ispionline.it)

© ISPI 2007