

Andrea Carati

Il mercato dell'oppio e l'intervento internazionale in Afghanistan

L'economia che ruota intorno alla coltivazione di papavero da oppio in Afghanistan è con tutta probabilità la sfida più impegnativa per il successo dell'intervento internazionale. A partire dal 2001 – anno in cui la coltivazione di oppio ha registrato il suo minimo storico dai tempi del regime dei talebani – la produzione è progressivamente aumentata fino a raggiungere il suo picco più alto nel 2007. L'intensificazione dell'intervento internazionale, in particolare con l'espansione di Isaf a tutto il territorio nazionale¹, non è dunque coincisa con un declino dell'economia legata all'oppio. Quest'ultima infatti rimane una fonte preziosa per l'insurrezione sia in termini di finanziamento sia sotto il profilo del radicamento dei talebani nella popolazione locale.

La flessione del 2008: solo parzialmente una buona notizia

La produzione dell'oppio ha un ruolo predominante nell'economia

¹ Isaf contava nel 2003 – anno in cui il comando viene passato alla Nato – circa 5.500 unità concentrate sostanzialmente a Kabul e dintorni; oggi ne conta circa 55.000 ed è dispiegata su tutto il territorio nazionale (dati aggiornati al 12 gennaio 2009). Sull'espansione di Isaf si vedano il sito ufficiale: <http://www.nato.int/isaf/index.html> e *Progress in Afghanistan - Bucharest Summit 2-4 April 2008*, http://www.nato.int/ISAF/docu/epub/pdf/progress_afghanistan.pdf.

dell'Afghanistan. Il paese infatti produce circa il 90% dell'offerta mondiale e le esportazioni realizzano oltre il 50% del Pil; le coltivazioni inoltre interessano l'economia familiare di una vasta fetta della popolazione (circa il 10%)².

In una condizione drammatica di povertà, le piantagioni di oppio offrono ai contadini un tipo di coltura che si presta più di altre a dare buoni raccolti anche in condizioni di siccità e a offrire ricavi relativamente cospicui. Pertanto è estremamente difficile, per il governo e per la comunità internazionale, incentivare la conversione verso colture alternative. I risultati prodotti negli ultimi anni dalle politiche di contrasto alle coltivazioni di papaveri sono stati infatti piuttosto limitati.

Il 2008 è stato il primo anno, dall'inizio dell'intervento internazionale, in cui si è assistito a una timida inversione di tendenza. La produzione di oppio è calata del 6%: passando dalle 8.200 tonnellate del 2007 alle 7.700 del 2008³. Più significativa e promettente invece la riduzione della superficie dedicata alla coltivazione di papavero, questa è scesa in termini percentuali del 19% (dai 193.000 ettari del 2007 ai 157.000 ettari del 2008) – lo scarto fra le due diminuzioni si

² UNODC, *Opium Survey 2008*, August 2008.

³ Ibidem, p. 9.

N. 115 - FEBBRAIO 2009

Abstract

Opium cultivation in Afghanistan is one of the greatest challenges facing international intervention there as it provides the Taliban with a significant part of their funds for fostering the insurgency.

In addition, poppy cultivation gives them a chance to establish mutually supportive social relations between insurgents and local population, thus weakening the state-building process.

Efforts to combat the opium traffic, fight back the Taliban and bring stability to the country can hardly count on straightforward solutions. So far, eradication programmes and attempts to promote alternative crops have yielded no significant results, due partly to problems associated with the nature of opium production and partly to a low level of coordination together with the lack of a shared comprehensive strategy in the interventions themselves.

Andrea Carati è Research Fellow ISPI e collabora con la cattedra di Relazioni internazionali all'Università degli Studi di Milano.

spiega naturalmente con un aumento della produttività⁴.

Il calo nella produzione di oppio è tuttavia riconducibile solo in parte al miglioramento delle condizioni di sicurezza del paese e alle effettive capacità del governo di Kabul e delle amministrazioni provinciali. Infatti, ad esso hanno concorso anche circostanze accidentali: in primo luogo, le pessime condizioni atmosferiche, che hanno contribuito a ridurre il raccolto; in secondo luogo, l'aumento significativo del prezzo del frumento, conseguente alla crisi alimentare nei paesi in via di sviluppo, che ha costituito un incentivo inatteso per dedicare più aree ad esso piuttosto che al papavero.

Va inoltre sottolineato che la riduzione della produzione non è avvenuta in modo omogeneo: questa ha infatti riguardato maggiormente la parte settentrionale dell'Afghanistan, nelle province meridionali è invece aumentata. Il calo della produzione è dunque venuto a coincidere con una concentrazione, ancor più accentuata rispetto al passato, nel sud del paese⁵. Questo processo fa immaginare che la situazione in quelle aree, soprattutto in termini di stabilità politica, possa continuare a peggiorare.

I risultati nella lotta alla produzione di oppio del 2008 sono dunque ambivalenti. Da un lato, si è registrata una flessione per certi versi significativa, le aree dedicate alle coltivazioni si sono ridotte quasi di un quinto e sono aumentate le province cosiddette *poppy-free* (nelle quali la produzione ha dei livelli trascurabili o nulli), accrescendo così la porzione di territorio

libero dal problema dell'oppio⁶. Dall'altro lato, il livello della produzione è stato comunque alto, non solo è calato di pochi punti percentuali, ma risulta in ogni caso il più elevato in assoluto (ad eccezione ovviamente di quello del 2007) ed è aumentato nella parte meridionale dell'Afghanistan. Il problema economico e politico derivante dall'oppio, in tutta la sua gravità, rimane infatti al centro delle operazioni di contrasto all'insurrezione talebana e degli sforzi di ricostruzione istituzionale del paese.

Il mercato dell'oppio e l'insurrezione dei talebani

In Afghanistan esiste un rapporto simbiotico fra l'economia dell'oppio e l'insurrezione guidata dai talebani. Fra essi c'è un ruolo di sostegno reciproco: i proventi del narcotraffico costituiscono una parte cospicua del finanziamento dell'insurrezione e i talebani, laddove sono maggiormente presenti, contribuiscono a creare o mantenere le condizioni necessarie perché quell'economia prosperi.

Il rapporto dei talebani con la produzione di oppio, tuttavia, non si riduce esclusivamente ad una forma di finanziamento, la protezione che essi garantiscono ai contadini – da cui dipendono i loro ricavi e la loro sopravvivenza – crea infatti un legame sociale, se non un vero è proprio sostegno nei confronti degli insorti. Lo testimoniano le reazioni da parte dei contadini ai programmi di estirpazione delle piantagioni di papaveri: questi infatti, di fronte alla pro-

spettiva di dover convertire la coltivazione e di mettere a repentaglio i propri guadagni, tendono a rivolgersi ai talebani per la protezione dei loro campi⁷. I talebani, a loro volta, acquisiscono un potere di influenza sulle comunità maggiormente coinvolte nella produzione di oppio, anche quando queste non sono allineate ideologicamente ad essi.

Quanto sia stretta la relazione fra mercato dell'oppio e talebani lo dimostra la sostanziale coincidenza fra i territori nei quali si concentrano le coltivazioni e nei quali è più forte l'insurrezione. Le piantagioni di papavero sono diffuse quasi esclusivamente nella zona sud-occidentale dell'Afghanistan, in particolare nelle province meridionali: Helmand, Kandahar, Farah e Uruzgan⁸. La provincia dell'Helmand costituisce un caso quasi a parte, fornisce infatti circa il 66% dell'oppio di tutto l'Afghanistan e la sua produzione è sette volte superiore a quella della seconda provincia più produttiva (Kandahar)⁹. In queste stesse province, con la parziale eccezione di Farah e Nimroz, si registra la più alta presenza di talebani e le condizioni di sicurezza sono particolarmente precarie. In

⁷ In diverse occasioni infatti i funzionari governativi o delle organizzazioni internazionali preposti ai programmi di eradicazione sono stati oggetto di attacchi o attentati terroristici (UNODC, *Opium Survey*, cit., pp. 19-20, 30).

⁸ Il 98% della coltivazione di oppio in Afghanistan è concentrato in 7 province: le 4 già citate (nelle quali la produzione è particolarmente alta), più Zabul, Nimroz e Day Kundi (UNODC, *Opium Survey*, cit., pp. 5-6).

⁹ Nel 2008 la provincia dell'Helmand ha prodotto 5.397 tonnellate di oppio e la provincia di Kandahar 762 (UNODC, *Opium Survey*, cit., p. 8).

⁴ Ibidem, p. 3.

⁵ Ibidem.

⁶ Rispetto all'anno precedente, nel 2008 le province *poppy-free* sono passate da 13 a 18, sulle 34 complessive (UNODC, *Opium Survey*, cit., p. 4).

alcuni casi, e anche su questo l'Helmand si distingue, i talebani controllano intere fette di territorio o interi distretti, nei quali gestiscono la fornitura di diversi servizi essenziali per la popolazione e svolgono un ruolo di amministrazione locale¹⁰.

La lotta al narcotraffico e le operazioni di contro-insurrezione

La relazione stretta fra mercato dell'oppio e l'insurrezione dei talebani implica necessariamente che la lotta al narcotraffico sia parte integrante della strategia complessiva dell'intervento internazionale in Afghanistan. Innanzitutto, perché contrastare le coltivazioni di papavero da oppio significa naturalmente colpire una delle principali forme di finanziamento dei talebani. Secondo le dichiarazioni di Antonio Maria Costa, direttore dell'*United Nations Office for Drugs and Crime*, i proventi di cui hanno beneficiato i talebani nel 2008 sono stimati intorno ai 100 milioni di dollari¹¹. Riuscire a tagliare questa forma di finanziamento ridurrebbe inevitabilmente la capacità dei talebani di acquistare armi e di fornire alcuni servizi alla popolazione locale.

Ma la lotta al narcotraffico non è riducibile alla sola necessità di limitare le risorse che alimentano l'insurrezione. Essa è necessaria anche nel quadro più complessivo della normalizzazione del paese, per la lotta alla corruzione e per rendere

effettive le capacità di governo di Kabul e delle amministrazioni provinciali. Il successo dei progetti di *state-building* promossi dalla comunità internazionale in Afghanistan è connesso infatti alla necessità di creare un quadro di legalità diffusa che permetta il funzionamento istituzionale del paese.

Sul piano del contrasto all'economia dell'oppio, il compito della presenza internazionale in Afghanistan è particolarmente problematico. Questa, infatti, si trova di fronte ad un dilemma che ne limita inevitabilmente l'azione: da un lato, la lotta contro i talebani non può eludere la necessità di privarli dei proventi dell'oppio; dall'altro, il contrasto al mercato dell'oppio – soprattutto se prende la forma di un vasto programma di estirpazione delle piantagioni di papavero – rischia di ridurre il fragile consenso verso l'intervento internazionale della popolazione che a quell'economia è legata.

Anche guardando all'azione internazionale da un punto di vista puramente militare, il dilemma rimane inalterato. È evidente che la sfida posta dai talebani non è più riducibile esclusivamente al terrorismo, quest'ultimo ha fatto parte, e continua a far parte, degli strumenti che essi usano ma la minaccia che pongono è indubbiamente più complessa. Ciò che qualifica l'insurrezione talebana, come ogni altro fenomeno di insurrezione, è un progetto politico che mira a sovvertire il regime politico esistente per sostituirlo con un altro. È infatti la mobilitazione politica che distingue l'insurrezione dalle azioni terroristiche o dalla guerriglia – le seconde possono essere, e quasi sempre lo sono, strumenti della

prima e non viceversa¹². I talebani dunque puntano a destabilizzare il governo, non solo sul piano della violenza, ma anche sul piano del radicamento sul territorio, guadagnando il consenso della popolazione e proponendo una capacità amministrativa parallela. In questo quadro, il mercato dell'oppio, nella sua dimensione sociale, è per loro una risorsa strategica.

Ogni campagna di contro-insurrezione non può concentrarsi sul piano esclusivamente militare e, in questo, l'intervento in Afghanistan non fa eccezione¹³. La conquista del consenso popolare è fondamentale perché il conflitto contro gli insorti è un conflitto anche di legittimità fra due progetti politici opposti. Ma non solo, il consenso della popolazione è cruciale per la comunità internazionale nello sforzo di ridare stabilità politica e istituzionale al paese e, al medesimo tempo, lo è anche per i talebani per garantirsi appoggio logistico, informazioni e protezione fra la gente. Il piano politico è autonomo, seppur interdependente, rispetto a quello militare ed è questo che permette agli insorti di poter sopravvivere anche sotto i colpi di molte sconfitte militari e contro un esercito molto più forte di loro¹⁴.

¹⁰ SENLIS COUNCIL, *Stumbling into Chaos: Afghanistan on the Brink*, November 2007.

¹¹ C. GALL, *Governor of Afghan Opium Capital Pushes for Crop Eradication*, in «The New York Times», October 4, 2008.

¹² D. BYMAN, *Understanding Proto-Insurgencies*, in «Journal of Strategic Studies», 31, 2, 2008, pp. 165-200.

¹³ Sulla stretta relazione fra lotta ai talebani e la necessità di un efficace progetto di *state building* si vedano: ICG, *Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes*, in «Asia Report», 123, 2006; ICG, *Afghanistan: The Need for International Resolve*, in «Asia Report», 145, 2008.

¹⁴ I. ARREGIN-TOFT, *How the Weak Win Wars. A Theory of Asymmetric Conflict*, in «International Security», 26, 1, 2001, pp.

Il contrasto al narcotraffico, da parte del governo centrale e delle forze internazionali, non può passare dunque per un rapido programma di estirpazione che non tenga conto degli effetti economici e sociali sulla popolazione coinvolta nel mercato dell'oppio. Ciò che si guadagnerebbe riducendo le risorse a disposizione dei talebani si rischierebbe di perderlo in termini di legittimità del governo di Kabul e dell'intervento internazionale. E il riconoscimento della legittimità delle istituzioni promosse dalla comunità internazionale è il requisito fondamentale per la riuscita di qualsiasi processo di *state-building*¹⁵.

Le soluzioni e le divisioni della comunità internazionale

La risoluzione del problema dell'oppio non è affatto semplice, non solo per i dilemmi appena messi in luce circa una strategia efficace di contro-insurrezione e *state-building*. Le principali soluzioni emerse in questi anni sono risultate o poco efficaci oppure difficili da implementare, in parte per ragioni che derivano dalla natura stessa del problema, ma in parte anche per il basso grado di coordinamento e le differenze di approccio fra i vari partecipanti all'intervento internazionale.

I piani di estirpazione, su cui sono emerse sensibilità diverse fra gli Stati Uniti e altri paesi impegnati in Afghanistan, sono condotti principalmente dal governo centrale e dalla *Poppy*

*Eradication Force*¹⁶. Da parte americana è emersa la volontà di condurre campagne di estirpazione dai risultati più immediati, come la diffusione di erbicidi per via aerea, tuttavia questo approccio è stato osteggiato da parte degli inglesi e di altri paesi europei. Gli effetti prodotti negli ultimi anni – in termini di riduzione dei campi adibiti alla coltivazione di papavero da oppio – non sono affatto trascurabili, tuttavia sono ancora lontani dal risultare risolutivi¹⁷.

Similmente, i programmi di incentivazione alla conversione dei campi a colture alternative non hanno prodotto gli effetti desiderati. Questo tipo di soluzione, che ha il merito di evitare, o almeno ridurre, le ricadute negative sull'economia dei contadini, prevede tuttavia dei progetti infrastrutturali impegnativi: il miglioramento delle vie di trasporto e soprattutto un sistema di irrigazione efficiente. A loro volta questi richiedono costi molto elevati, un coordinamento efficace fra i vari paesi impegnati in Afghanistan (che

tuttora sembra mancare¹⁸) e un sistema di incentivi e controlli che implica un'amministrazione efficiente.

Particolarmente promettente sembra il progetto *Poppy for Medicine*, frutto di una serie di studi condotti dal *Senlis Council* sulla base di esperienze di coltivazioni legali a controllo statale¹⁹. Esso prevede la legalizzazione progressiva delle piantagioni, attraverso la concessione di licenze ai coltivatori, e l'utilizzo dei papaveri per la produzione di medicinali a base di oppio, come ad esempio la morfina. Approvato dal parlamento europeo ma osteggiato finora da parte statunitense, il progetto ha il merito di poter salvaguardare le economie dei contadini e delle loro famiglie. Tuttavia, anche in questo caso, la sua implementazione prevede necessariamente un sistema amministrativo e di controllo particolarmente efficace.

Inoltre, ogni tipo di politica di contrasto della produzione di oppio deve inevitabilmente affrontare il problema dei diritti di proprietà delle terre dedicate alla coltivazione. Su questo persistono elementi di incoerenza e di indeterminatezza sul piano legislativo. Sulla proprietà delle terre convivono, infatti, sovrapponendosi in modo con-

¹⁶ Sulle forze dedicate al contrasto al narcotraffico si veda: CRS, *Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy*, Report for Congress, December 6, 2007; <http://www.state.gov/p/inl/narc/c27187.htm>.

¹⁷ I funzionari inglesi impegnati in Afghanistan nel ruolo di contrasto al narcotraffico hanno più volte dichiarato che per eliminare la produzione di oppio nel paese saranno necessari non meno di 20 anni (M. EVANS, *When The Businessman Arrives, Heroin's Deadly Journey Begins*, in «The Times», April 23, 2008). Per i dati sui programmi di estirpazione si vedano: UNODC, *Opium Survey*, cit., pp. 20-23 e WORLD BANK, *Afghanistan. Economic Incentives and Development Initiatives to Reduce Opium Production*, World Bank Department for International Development, February 2008.

¹⁸ ICG, *Afghanistan: The Need for International Resolve*, cit.

¹⁹ Si vedano: SENLIS COUNCIL, *Feasibility Study on Opium Licensing in Afghanistan*, September 2005; SENLIS COUNCIL, *Impact Assessment of Crop Eradication in Afghanistan and Lessons Learned from Latin America and South East Asia*, January 2006; SENLIS COUNCIL, *Poppy for Medicine*, June 2007; SENLIS COUNCIL, *Afghan Poppy for Medicine Projects. An Economic Case Study*, November 2007; e il sito dedicato al progetto *Poppy for Medicine*, <http://www.poppyformedicine.net/>.

93-128; C.E. CALLWELL, *Small Wars. Their Principles and Practice*, London 1906.

¹⁵ F. FUKUYAMA, *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*, New York, 2004.

traddittorio, diverse fonti giuridiche (il diritto comunitario consuetudinario, il diritto statale e il diritto islamico) che creano conflitti fra i presunti proprietari e limitano ogni azione amministrativa relativa alle coltivazioni²⁰. La lotta al narcotraffico non può pertanto eludere il problema più generale di creare una legislazione più chiara e coerente in materia di diritti di proprietà.

Il contrasto alla produzione di oppio rimane dunque una delle sfide più difficili per la comunità internazionale impegnata in Afghanistan. La relazione stretta fra l'insurrezione e l'oppio – che, come si è visto, si compone di interessi economici ma anche di una rete di legami sociali – impedisce l'individuazione di facili soluzioni. L'efficacia dell'azione internazionale inoltre è connessa al livello di coordinamento fra gli attori impegnati nell'intervento e alla condivisione di una strategia complessiva coerente che sappia coniugare operazioni di contro-insurrezione e progetti di *institution-building*, contrasto militare ai talebani e sostegno alla popolazione.

²⁰ L.A. WILY, *Land Rights in Crisis: Restoring Tenure Security in Afghanistan*, AREU (Afghanistan Research and Evaluation Unit), 2003; <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN016656.pdf>; L.A. WILY, *Whose Land Is This? Commons and Conflict States*, Rights and Resources Initiative, 2008, http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_853.pdf.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici

- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Emergenze e Affari Umanitari
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2009