

Commentary, 06 ottobre 2016

UE - AFGHANISTAN: UN ACCORDO CON MOLTE INCOGNITE

ANNALISA PERTEGHELLA

Si è conclusa ieri a Bruxelles la conferenza internazionale per l'Afghanistan. Durante la due giorni, il capo di stato Ashraf Ghani e il suo Chief Executive Officer Abdullah Abdullah hanno incontrato i rappresentanti di 70 paesi donatori e di 30 agenzie internazionali per assicurare che il paese continui a ricevere gli aiuti necessari a fare fronte a una situazione a dir poco precaria tanto dal punto di vista economico quanto da quello della stabilità politica interna e della sicurezza. Per il periodo 2016-2020 i paesi donatori si sono impegnati a versare al paese 15,2 miliardi di dollari (di cui 1,5 miliardi l'anno dall'Unione europea), che vanno ad aggiungersi ai 130 miliardi di dollari ricevuti dal paese dal 2002 a oggi¹.

Ma non si è discusso solo di aiuti: nella giornata del 4 ottobre è arrivata la firma dell'accordo tra governo afgano e Unione europea che sancisce la cooperazione tra i due attori in materia di immigrazione. Kabul si impegna a facilitare il ritorno di propri cittadini – 80.000 afgani la cui richiesta di asilo in Europa non ha avuto esito positivo – dal territorio europeo al paese di origine; Bruxelles si impegna a coprire i costi di rimpatrio e ad assistere gli afgani nel proprio percorso di reinserimento nel paese. Sebbene entrambi neghino che vi sia un nesso diretto tra la firma dell'accordo e la concessione degli aiuti, osservatori e fonti giornalistiche rivelano che un collegamento in effetti vi sarebbe², e che sarebbe stata la Germania a imporre come condizione per l'elargizione di aiuti la firma dell'accordo³.

¹ *Afghanistan aid: Donors promise \$15.2bn in Brussels*, BBC World News, 5 ottobre 2016 <http://www.bbc.com/news/world-asia-37560704>

² *Timor Sharan, Why Europe's Plan to Send Afghan Refugees Back Won't Work*, Politico Europe, 23 settembre 2016

<http://www.politico.eu/article/europe-afghan-refugees-back-repatriation-timor-sharan-icg/>

³ *Afghanistan agrees to help Eu forcibly return thousands of migrants*, Radio free Europe/Radio Liberty, 5 ottobre 2016 <http://www.rferl.org/a/afghanistan-agrees-help-european->

Annalisa Perteghella, ISPI Research Fellow



Una condizionalità che di certo era nell'aria da tempo e che appare in linea con la tendenza europea dell'ultimo periodo ad esternalizzare la gestione di una crisi migratoria apparentemente senza soluzione, fornendo in cambio aiuti economici (si veda il caso del recente accordo con la Turchia). Alla vigilia dell'inizio dei lavori della Conferenza una fonte anonima aveva fatto trapelare un *non-paper* redatto lo scorso marzo da Commissione e Eeas, destinato a rimanere segreto⁴. Il documento aveva per oggetto il rafforzamento della cooperazione con l'Afghanistan in materia migratoria e, pur identificando nel deterioramento delle condizioni di sicurezza del paese e nel dilagare della minaccia terroristica i maggiori *push factor* dei flussi migratori in uscita, auspicava, previa identificazione di "aree sicure" all'interno del paese, la firma di un accordo di riammissione legalmente vincolante ed elencava possibili pacchetti di incentivi per ridurre l'immigrazione irregolare e facilitare il ritorno degli afghani nel loro paese.

È bene ricordare che gli afghani rappresentano il secondo gruppo per arrivi, dopo i siriani, in Europa (nel 2015 le richieste di asilo sono state 196.000), un numero che corrisponde a poco più del 3% dei circa 6 milioni totali di afghani rifugiati al di fuori del paese⁵. Difficile comprendere come un paese che da più di trent'anni vive condizioni economiche e di sicurezza

precarie, tali da spingere milioni di persone ad andarsene, possa riuscire ad assorbire 80.000 persone di ritorno.

Indicatori economici in caduta libera – da una crescita media del 9% nel periodo 2002-2013 al drastico 1,3% nel 2014, in concomitanza con il ritiro delle forze armate internazionali e il riaccendersi della violenza – che si traducono in una crisi umanitaria, con stime Unhcr che parlano di un raddoppiamento delle "*people of concern*" nel periodo tra 2013 e 2015, da 985.197 a 1,77 milioni, compresi gli sfollati interni: l'Afghanistan oggi è un paese tutt'altro che pacificato, ma soprattutto tutt'altro che stabilizzato⁶. Se c'è una cosa stabile è la precarietà delle esistenze di coloro che lo abitano, se si considera che molte delle attuali generazioni non hanno mai conosciuto un periodo di pace, non hanno mai visto volare aquiloni a Kabul. Il grande mito venduto dal Pentagono della stabilizzazione riuscita del paese è per l'appunto un grande mito, al quale è venuto in soccorso lo scoppio di molteplici micce nell'oriente più vicino a noi che hanno distolto l'attenzione, mentre l'Afghanistan, nel "cuore perduto dell'Asia", sembra lontano molto più dei 5.000 km che veramente lo separano dall'Europa. In realtà, la situazione sul campo in questi anni non solo non è migliorata, ma è andata addirittura peggiorando. Le vittime tra le forze di sicurezza afghane sono raddoppiate nel 2014 rispetto al 2013, nel 2015 sono cresciute del 60%

union-return-thousands-migrants/28032530.html

⁴ *Joint Commission-EEAS non-paper on enhancing cooperation on migration, mobility and readmission with Afghanistan*, 3 marzo 2016 <http://statewatch.org/news/2016/mar/eu->

council-afghanistan-6738-16.pdf

⁵ Dati Eurostat

⁶ Dati World Bank e Unhcr



rispetto al 2014. Nel 2016, i Talebani controllano più territorio che in ogni momento dal 2001, lo Stato islamico del Khorasan, una delle molteplici bandiere di Daesh, sgomita per strappare terreno e palcoscenico ad al-Qaeda, che a quindici anni dall'avvio della guerra al terrore sta ricostruendo i propri santuari e centri di addestramento in territorio afghano.

Proprio alla vigilia dell'apertura dei lavori della Conferenza di Bruxelles, i Talebani hanno sferrato un altro attacco a Kunduz, nel nord del paese, città presa – e poi persa – dagli stessi guerriglieri esattamente un anno fa e da allora sotto assedio. Poi c'è la provincia dell'Helmand, all'estremo opposto del paese, nel sud, con la sua capitale Lashkar-Gah, sede di un centro chirurgico di Emergency, l'unica struttura sanitaria gratuita nella regione. L'avanzata talebana lì sembra inesorabile, tanto che la regione viene definita la prova del fallimento della carriera di Obama come Commander-in-chief; nel 2010 ci ha mandato migliaia di marines, ma una volta finito il *surge* sono rimasti pochi soldati, male equipaggiati, demoralizzati, a difendere un territorio che la geografia vorrebbe si difendesse da sè: accanto a un fiume, circondata dal deserto, Lashkar Gah è indubbiamente più semplice da difendere che da conquistare, ed è forse solo grazie a questa benedizione della natura che l'offensiva decisiva non è stata ancora sferrata⁷.

E a poco valgono le rassicurazioni degli ufficiali afghani che dicono che solo 4 distretti dell'Helmand

sono in mano ai Talebani, che Lashkar Gah non si può prendere perché comandata da tribù ostili ai guerriglieri. Oggi Lashkar Gah è una città che si prepara al peggio. Le scuole sono state trasformate in basi militari, le strade sono deserte, i civili, quelli che potevano, se ne sono andati. Hayatullah Hayat, governatore dell'Helmand dall'aprile di quest'anno – il terzo dall'inizio dell'anno a ricoprire questo ruolo o perlomeno a provarci – governa sul proprio palazzo e poco oltre.

Difficile quindi capire in che modo un accordo aiuti-rifugiati possa essere di aiuto al paese. Se è vero che l'Afghanistan necessita oggi più che ieri di aiuti, tanto dal punto di vista finanziario quanto da quello militare, è vero anche che ad essere necessaria non è tanto la condizionalità quanto la migliore canalizzazione degli stessi. Un aiuto che sia meglio canalizzato, che non consista in finanziamenti a pioggia che hanno il solo effetto di alimentare la corruzione e contribuire così a far sprofondare ulteriormente il paese nel caos. Soprattutto un aiuto che non sia condizionato a richieste come quella legata alla gestione dei flussi migratori. La perdurante crisi dei rifugiati afghani si potrà risolvere solo quando il paese sarà veramente stabilizzato. Fino ad allora qualsiasi misura provvisoria rischia solamente di aggravare ulteriormente una situazione già di per sé drammatica.

⁷ Sune Engel Rasmussen, *First Helmand, then Afghanistan*,

Foreign Policy, 21 settembre 2016 <http://features.foreignpolicy.com/first-helmand-then-afghanistan/>