

XVI legislatura

Afghanistan - il punto a fine maggio 2009

maggio 2009
n. 130



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nel settore della
politica estera e della difesa



Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: ----- -
Reggente ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: -----

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: V. Giammusso _3503
Reggente ufficio: A. Sanso' _3435
S. Marci _3788

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: -----
Reggente ufficio: A. Mattiello _2180

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati _3442

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581
Silvia Ferrari _2103
Simone Bonanni _2932
Luciana Stendardi _2928
Michela Mercuri _3481
Domenico Argondizzo _2904

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057
Letizia Formosa _2135
Anna Henrici _3696
Gianluca Polverari _3567
Antonello Piscitelli _4942

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Afghanistan - il punto a fine maggio 2009

maggio 2009
n. 130

a cura di: A. Mattiello
ha collaborato: M.C. Albanese, nell'ambito di uno *stage*
presso il Servizio Studi

Classificazione Teseo: Stati esteri. Organizzazioni
internazionali. Organizzazioni internazionali militari.
Politica estera.

AVVERTENZA

Il presente dossier aggiorna il precedente n. 108 del marzo 2009, di cui mantiene sostanzialmente inalterata la struttura.

La nota introduttiva si apre con alcuni cenni alla situazione interna (scadenza del mandato presidenziale di Karzai e convocazione elettorale di agosto 2009, periodo interinale, riconciliazione nazionale, ecc.), si sofferma poi sul quadro politico-diplomatico, in particolare sulla nuova strategia per l'Afghanistan e il Pakistan degli Stati Uniti e sul ruolo degli Alleati NATO, nonché sul quadro militare in relazione alla partecipazione italiana alle missioni ISAF ed EUPOL ed alle attività di addestramento della polizia afgana.

In allegato vengono riprodotte la Dichiarazione sull'Afghanistan del vertice NATO di Strasburgo-Kehl, la scheda paese a cura del Ministero degli Affari Esteri ed una selezione di contributi dottrinari recenti.

INDICE

1. SITUAZIONE INTERNA: PROBLEMI APERTI	9
2. QUADRO POLITICO-DIPLOMATICO	11
2.1. La nuova strategia degli Stati Uniti e della NATO.....	11
2.2. Verso una soluzione regionale. Le iniziative del Gruppo di Shanghai e dell'ONU	14
2.3 Verso un nuovo gruppo di contatto per Afghanistan e Pakistan?.....	15
3. QUADRO MILITARE. PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE MISSIONI IN AFGHANISTAN	15

ALLEGATI

Dichiarazione del Vertice sull'Afghanistan, emessa dai Capi di Stato e di Governo che hanno preso parte alla riunione del Consiglio atlantico svoltasi a Strasburgo/Kehl il 4 aprile 2009, comunicato stampa, aprile 2009	21
Scheda Paese Afghanistan (a cura del Ministero degli Affari Esteri)	25

CONTRIBUTI DI DOTTRINA

CeSPI (a cura di), <i>La situazione in Afghanistan</i> , Osservatorio di politica internazionale, Note di analisi n. 3, 16 dicembre 2008	67
IAI (a cura di), <i>L'impegno internazionale nel quadro delle attività di riforma del sistema giudiziario afgano</i> , Osservatorio di politica internazionale, Note di analisi n. 7, 13 gennaio 2009.....	71
ISPI (a cura di), <i>La produzione di oppio in Afghanistan</i> , Osservatorio di politica internazionale, Note di analisi n. 9, 9 febbraio 2009	75
L. La Bella, <i>Afghanistan - Punto di situazione</i> , Ce.S.I., marzo 2009.....	81
ARGO, <i>Afghanistan, verso le elezioni presidenziali</i> , Rapporto n. 9, maggio 2009.....	91
F. Bindi, <i>Politica estera dell'Ue. L'Europa alla prova anche in Afghanistan</i> , http://www.affarinternazionali.it/stampa.asp?ID=1137 , 18 maggio 2009.....	111
M. Rossoni, <i>La presa di distanza delle Ong italiane. Un 'conflitto' nel conflitto: ricostruzione civile ed attività militari in Afghanistan</i> , http://www.affarinternazionali.it/stampa.asp?ID=1142 , 21 maggio 2009 ..	115

1. SITUAZIONE INTERNA: PROBLEMI APERTI

Secondo la Costituzione afgana, il **mandato presidenziale** dell'attuale Capo dello Stato Karzai **sarebbe dovuto terminare il 21 maggio 2009**. Tuttavia, dal momento che **le elezioni slitteranno al 20 agosto 2009**, si è posta la questione dell'intervallo di circa tre mesi tra le due date, giacché la Costituzione dell'Afghanistan non fa menzione di soluzioni interinali.

Il prolungamento della presidenza Karzai è stato fortemente contestato dai suoi **oppositori** - a cominciare dal Presidente della Camera bassa (*Woolesi Jirga*) Qanooni- per timore che il Capo dello Stato uscente possa forzare i risultati elettorali. Del resto, la comunità internazionale attribuisce grande importanza al fatto che le prossime consultazioni in Afghanistan si svolgano in maniera libera, equa e credibile. E' anche a questo fine che lo scorso 24 marzo 2009 il Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite ha rinnovato di un anno, ossia fino al 23 marzo 2010, il mandato della missione di assistenza in Afghanistan denominata UNAMA.

Nella divisione politica del Paese giocano anche **fattori etnici**: Karzai è pashtun, mentre Qanooni è tagiko, e nessuno dei due può ergersi a rappresentante degli altri gruppi etnici minoritari. Per giunta, al momento la non trascurabile componente talebana dell'etnia pashtun è in rotta con Karzai. Non si sa se i **talebani**, che a sorpresa parteciperanno alle votazioni estive - in vista delle quali si stanno iscrivendo agli appositi registri - presenteranno propri candidati oppure appoggeranno qualcuno che, pur non essendo dei loro, sia comunque disposto a rappresentarne le istanze, né tanto meno su chi possa cadere la scelta in tal caso. Le massime autorità di Kabul, in occasione di una **missione** in Afghanistan compiuta dal 16 al 18 marzo 2009 da una delegazione **del Consiglio Atlantico** insieme agli ambasciatori dei Paesi contributori ISAF, pur essendo apparse in disaccordo fra loro su vari punti, hanno unanimemente escluso che si possa giungere ad una **riconciliazione** con le fazioni talebane estreme e, semmai, si sono mostrate possibiliste rispetto a coloro che accettassero di deporre le armi e si impegnassero a rispettare la Costituzione.

Il 30 marzo 2009, il **Presidente della Corte Suprema**, in riscontro ad una lettera inviatagli dal Consiglio dei Ministri, ha espresso il proprio **favore alla permanenza in carica del Presidente Karzai per il periodo interinale**, e cioè quel tempo che intercorre tra la fine del mandato presidenziale e la elezione del nuovo Capo dello Stato (**dal 22 maggio al 1° ottobre**, data della proclamazione del vincitore).

Il Presidente della Corte Suprema, avendo preso atto delle ragioni dello spostamento della data della competizione elettorale, fissata per il 20 agosto dalla *Independent Commission Election* per motivi di sicurezza, climatici e logistici, ritiene legittima, a suo avviso, la proroga di cinque mesi del mandato di Karzai fino al 1° ottobre venturo.

Il Parlamento si è fieramente opposto a tale presa di posizione dichiarandola **illegittima e frutto di indebite pressioni governative**. Il portavoce dell'*United*

National Front, che aspira a rappresentare l'opposizione (attualmente frammentata e tenuta insieme solo dalla comune avversione a Karzai), ha reclamato la convocazione di un Consiglio Temporaneo, come soluzione più adatta al governo dell'*interim*, essendo Karzai candidato alla propria successione. Tali eventi alimentano una quadro di crescente e preoccupante contrapposizione.

Inoltre, complessivamente la presidenza Karzai mantiene elementi di criticità per gli alleati internazionali, che constatano soprattutto l'aumento della **corruzione**¹. I progetti di costituzione di forze di polizia nazionali che possano dirsi all'altezza di contrastare il peggioramento della situazione di ordine pubblico sono rimasti al di sotto delle aspettative, nonostante la profusione di fondi e di aiuto in varie forme da parte della NATO. La corruzione diffusa, che investe anche le forze di polizia, nonché i ritardi nella formazione delle reclute e dei quadri del settore minano seriamente la sicurezza interna, come è stato denunciato dai vertici (statunitensi) del *Combined Security Transition Command - Afghanistan* (CSTC-A). Nell'autunno 2008, pertanto, è stato nominato **un nuovo Ministro dell'Interno nella persona di Mohammad Anif Atmar, determinato ad accelerare la riforma della polizia e la lotta alla corruzione**. Tuttavia, un segnale incoraggiante potrebbe venire dalla nascita di **una forza afgana strutturata sul modello delle Gendarmerie**, in merito alla quale lo stesso Ministro dell'Interno ha riferito esservi un progetto avanzato EUPOL - CSTC-A. Una rilevante manifestazione delle difficoltà del controllo del territorio da parte delle autorità afgane è costituita altresì dall'annoso problema della **coltivazione di droga**. Tanto Karzai quanto i ministri Wardak (Difesa) e Atmar (Interno) sono consapevoli dell'importanza della lotta al narco-traffico, ma le campagne di contrasto ai trafficanti e di eradicazione delle piantagioni hanno avuto fin qui modesta efficacia. La stessa riduzione della produzione di papavero nel 2008, in realtà, va correlata più all'andamento dei prezzi di mercato del grano - principale alternativa al papavero- che all'azione degli apparati statali.

A fine marzo 2009, il Presidente Karzai ha firmato la **legge di riforma del diritto di famiglia**, con la quale si sarebbero dovute apportare alcuni elementi innovativi, in particolare per ciò che concerne la figura della donna, e più nello specifico della moglie. Fonti delle Nazioni Unite hanno posto in rilievo come tale legge, qualora fosse stata approvata, avrebbe determinato una disparità tra uomo e donna, oltre a disporre la sottomissione sessuale al marito. Sebbene la Costituzione afgana e molteplici accordi internazionali sottoscritti dall'Afghanistan stabiliscano la parità tra uomo e donna, la stessa Carta costituzionale permette alla comunità sciita di avere un diritto di famiglia

¹ Si ricorda che nel contesto delle critiche verso l'operato di Karzai, si è inserito un articolo dell'autorevole quotidiano britannico *Guardian*, datato 23 marzo 2009, a detta del quale gli Stati Uniti ed i loro alleati occidentali si accingerebbero ad affiancare a Karzai una nuova figura, chiamata a rivestire un ruolo di grande rilievo nell'esecutivo. Una specie di Primo Ministro - continua il giornale - che diventi un nuovo punto di riferimento e permetta di "bypassare" Karzai. Contestualmente, il **ridimensionamento del ruolo di Karzai** si esplicherebbe attraverso la destinazione di buona parte dei finanziamenti alle amministrazioni locali piuttosto che al governo centrale.

proprio, basato sulla giurisprudenza tradizionale sciita. La legge di riforma del diritto di famiglia ha suscitato notevoli polemiche sia all'interno del Paese, come dimostrato dalle proteste e manifestazioni a larga partecipazione femminile tenutesi durante il mese di aprile a Kabul e altre città afgane, sia nell'opinione pubblica mondiale. Il **Ministro degli Esteri Frattini** ha sottolineato come l'Italia² abbia condannato la legge nella sua formulazione originaria, impegnandosi con altri paesi affinché venisse revocata o opportunamente modificata, felicitandosi, infine, con il Presidente Karzai in data 4 aprile 2009 per averne modificato il testo, attenuando quei punti altamente criticati della normativa stessa. Al momento, quindi, le autorità giuridiche e politiche afgane stanno lavorando alla modifica della legge sul diritto di famiglia.

2. QUADRO POLITICO-DIPLOMATICO

2.1. La nuova strategia degli Stati Uniti e della NATO

Già all'indomani della sua elezione il Presidente degli Stati Uniti Barak Obama aveva dichiarato l'intenzione di operare un ripensamento globale della situazione in Afghanistan, allo scopo di sviluppare una "*comprehensive policy*" per l'intera regione, volta a riallineare gli obiettivi militari, diplomatici e di sviluppo dell'area³.

Il 27 marzo 2009 il Presidente Obama, alla vigilia della Conferenza internazionale sull'Afghanistan dell'Aja, ha annunciato a Washington la sua **strategia per l'Afghanistan e il Pakistan**, confermando tra l'altro alcune anticipazioni fatte dal suo vice-Presidente Biden e dall'inviato speciale degli Stati Uniti per l'Afghanistan ed il Pakistan, Richard Holbrooke, nel corso del mese di marzo agli alleati NATO.

Il Presidente ha ribadito la crescente pericolosità della situazione nell'area dell'Afghanistan e del vicino Pakistan e ha ricordato la ragione della presenza americana in Afghanistan che non è quella di controllare il Paese e di dettarne il

² L'Italia partecipa attivamente al miglioramento della condizione femminile in Afghanistan, per una sua piena partecipazione nella vita politica e sociale del paese, attraverso quattro principali azioni, ovvero: il finanziamento di 2,3 milioni di euro per il progetto denominato *Institutional Capacity Building for Gender*, atto a promuovere l'uguaglianza delle donne e le pari opportunità; un finanziamento di un milione di euro per lo sviluppo del Centro di Risorse per le Donne in Politica, per la formazione professionale delle donne parlamentari e di quelle elette nei Consiglio Provinciali; il finanziamento di un milione di euro per il programma di attuazione del Piano di Azione Nazionale Afgano per le Donne e l'infanzia di UNIFEM per la protezione delle donne in condizione di vulnerabilità; infine, il programma di formazione e sviluppo dell'imprenditoria femminile a Kabul e Baghlan per 2,7 milioni di euro.

³ In questo senso il concetto di *comprehensive approach* alla situazione dell'Afghanistan si è affermato fin dall'inizio del 2008 ed è stato recepito al vertice di Bucarest della NATO del 2-4 aprile 2008. Alla base di esso vi è la convinzione che solo attraverso un più stretto coordinamento tra le diverse organizzazioni internazionali operanti sul territorio, una maggiore responsabilizzazione del governo afgano e notevoli investimenti in risorse civili sia possibile rispondere alla questione non solo militare ma anche politica della stabilità del paese.

futuro, bensì di **combattere un nemico comune - Al Qaeda e i suoi alleati** - che minaccia gli Stati Uniti, gli Alleati e gli amici, nonché le popolazioni afgane e pakistane che hanno sofferto più di ogni altro. Dunque ha chiarito che l'obiettivo principe è distruggere Al Qaeda in Afghanistan e in Pakistan e di impedirne il ritorno in tali Paesi. Per raggiungere siffatto obiettivo occorre **una strategia globale (*comprehensive strategy*) in grado di rafforzare le capacità militari, di governance ed economiche di Afghanistan e Pakistan**. A tal fine il Presidente chiede al Congresso americano di autorizzare uno stanziamento annuo di 1,5 miliardi di dollari per i prossimi 5 anni, allo scopo di costruire scuole, strade e ospedali e rafforzare la democrazia pakistana. Elemento di particolare novità risulta quindi l'avvio di una costante **cooperazione trilaterale tra gli Stati Uniti, il Pakistan e l'Afghanistan, attraverso un dialogo continuo** tra i rispettivi rappresentanti, al fine di rafforzare la cooperazione militare e di *intelligence* lungo i confini.

Per incrementare la lotta contro i talebani in Afghanistan, Obama ha **ordinato l'invio di altri 17.000 soldati**, a lungo richiesti dal generale McKiernan⁴, comandante di ISAF, in questi mesi, anche per assicurare lo svolgimento delle elezioni dell'agosto 2009. Allo stesso tempo ha enfatizzato la necessità di **addestrare ed aumentare il numero delle forze di sicurezza locali**, e a tale scopo ha assicurato che verranno inviati circa 4.000 soldati americani con questo preciso compito di addestramento, che ha auspicato supportato anche da contributi della NATO. L'obiettivo è di formare un esercito afgano di 134.000 soldati e una forza di polizia di 82.000 unità entro il 2011.

Allo sforzo militare deve accompagnarsi **un notevole sforzo civile**, innanzitutto un contributo di personale civile specializzato in agricoltura, istruzione, diritto, ingegneria, che Obama ha chiesto alla Conferenza dell'Aja anche agli Alleati, all'ONU e alle altre organizzazioni internazionali.

Altro punto fermo della *comprehensive strategy* statunitense è la ricerca di **un dialogo con quella parte non radicale degli Afgani** che si è avvicinata ai talebani sotto la minaccia delle armi o semplicemente attratta da ricompense economiche, e che può essere ricondotta sulla strada della riconciliazione nazionale, lavorando insieme ai *leader* locali, al governo afgano e alle organizzazioni internazionali.

Il problema della **corruzione dei dirigenti afgani** viene più volte ribadito e viene considerato una delle cause della perdita di consenso e di fiducia del Governo da parte della popolazione: ne deriva la necessità di ricercare un **nuovo accordo con un governo afgano che sappia porre fine a questo fenomeno** come condizione necessaria per provvedere alle esigenze del paese. Si afferma tra l'altro che i progressi dell'economia afgana, della lotta al narco-traffico,

⁴ La nuova strategia formulata e promossa dal Presidente Obama per l'Afghanistan ha incluso un rinnovo della catena di comando delle Forze impiegate nel territorio. È quanto affermato dal Segretario alla Difesa Robert Gates l'11 maggio 2009, secondo cui l'avvicendamento al comando di ISAF e USFOR-A tra il generale McKiernan uscente e il generale entrante McChrystal, appare funzionale alla piena attuazione della nuova strategia per l'Afghanistan.

dell'addestramento delle Forze di Sicurezza locali, saranno costantemente monitorati.

Elemento altrettanto essenziale della strategia esposta dal Presidente Obama è la **stretta collaborazione con gli Alleati in tre direzioni: sostegno alle elezioni afgane; contributo civile (addestratori, insegnanti, ingegneri, etc.); formazione delle Forze di sicurezza afgane**. All'ONU viene riservato un rafforzamento del mandato a coordinare l'intervento e l'assistenza internazionale e rafforzare le istituzioni del Paese.

La consapevolezza di un impegno di lungo periodo deriva dalla necessità di ricercare una *partnership* duratura con Afghanistan e Pakistan.

Nei giorni del **3 e 4 aprile 2009** si è tenuto il **Vertice di Strasburgo-Kehl per il sessantennale dell'Alleanza Atlantica**, durante il quale si è adottata la *Summit declaration on Afghanistan*, contenente le linee strategiche che la NATO seguirà nel teatro afgano -priorità essenziale dell'Alleanza.

Proprio su tale tema il vertice alsaziano, partendo dalla constatazione che la sicurezza comune euro-atlantica è legata strettamente alla stabilità e alla sicurezza dell'Afghanistan e della regione, ha ribadito l'impegno alleato di lungo termine, nel quadro della missione ISAF e in stretta collaborazione con il governo afgano, a sostenere il processo di democratizzazione e ricostruzione dell'Afghanistan. Sono stati ribaditi i principi della visione strategica di ISAF: impegno di lungo periodo, *leadership* afgana, approccio globale (civile e militare) e impegno regionale (coinvolgimento *in primis* del Pakistan). Infatti, nonostante siano stati ottenuti notevoli progressi nella stabilizzazione del Paese, molto resta ancor oggi da compiere, soprattutto in tema di garanzia della sicurezza, governabilità, ricostruzione e sviluppo, lotta alla corruzione e al narcotraffico. La risposta della NATO consiste nell'assumersi come compito primario **l'addestramento delle forze armate e di polizia afgane - tramite la creazione di una NATO Training Mission (NTM-A) sul modello di quella in Iraq**- nonché l'impegno a garantire la sicurezza del prossimo processo elettorale, a promuovere un maggior dialogo con i paesi confinanti, primo fra tutti il Pakistan, a favorire il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo, democrazia, rispetto dei diritti umani promossi dal governo afgano.

Anche il **Ministro degli Esteri italiano Frattini**, intervenendo nell'Aula del Senato l'11 maggio 2009 in occasione delle celebrazioni per il 60° anniversario della NATO, ha evidenziato come la stabilizzazione del teatro afgano costituisca una priorità tanto per l'Alleanza così come per l'Italia stessa. Secondo quanto affermato dal Ministro Frattini, l'Afghanistan rappresenta innanzitutto il teatro nel quale la NATO deve fronteggiare e combattere il terrorismo internazionale, ed in particolare Al-Qaeda, sfida che si concretizza nella concreta difesa tanto dei nostri cittadini impiegati nel Paese, così come delle nostre stesse democrazie. Inoltre ISAF rappresenta il modello di missione che la NATO sarà chiamata ad affrontare nel prossimo futuro, presentando il teatro afgano quei caratteri di asimmetria, complessità e lontananza geografica, propri delle sfide che

l'Alleanza dovrà fronteggiare vieppiù nel medio e lungo periodo. Il buon esito della missione ISAF, quindi, è il banco di prova della credibilità della NATO. Infine il c.d. *comprehensive approach* non dovrà solo includere le due anime del *nation building*, ovvero quella civile e militare insieme, ma indicherà anche la necessità di coinvolgere i principali attori regionali, giacché la stabilizzazione dell'Afghanistan è legata a doppio filo con quella della regione medesima. Il Ministro, quindi, auspica il coinvolgimento di Pakistan ed Iran nella soluzione dell' "equazione afgana"⁵.

2.2. Verso una soluzione regionale. Le iniziative del Gruppo di Shangai e dell'ONU.

Per ciò che concerne ulteriori spinte alla ricerca di una soluzione a livello regionale, il **27 marzo 2009** si è tenuta la **Conferenza sull'Afghanistan della Shanghai Cooperation Organization**⁶, durante la quale i paesi membri dell'organizzazione hanno sottolineato il lavoro compiuto dai principali attori internazionali nel teatro afgano, ma anche la necessità di ulteriori sforzi da compiere nel cammino verso la stabilizzazione del paese. In particolare, la lotta al narcotraffico, al terrorismo e alle organizzazioni criminali transnazionali hanno costituito il *core* della dichiarazione finale, nella quale si è sottolineato l'importante sforzo compiuto in primo luogo dallo stesso governo afgano, e dal suo atteggiamento cooperativo verso gli altri attori esterni, *in primis* il Pakistan.

Inoltre, il **31 marzo 2009** si è tenuta all'Aja la **Conferenza internazionale ONU sull'Afghanistan**, alla quale hanno partecipato tutti i paesi contributori della forza di pace NATO (ISAF), i membri del G8, i paesi della regione, tra cui Iran, Pakistan, Cina e Turchia, ed infine organismi internazionali. Uno dei risultati di maggiore rilievo è stato l'impegno assunto dall'Iran per cooperare con la comunità internazionale per la stabilizzazione dell'Afghanistan, sebbene le critiche di Teheran alla presenza delle truppe multinazionali sul territorio afgano non siano del tutto tramontate.

⁵ Come affermato dal Ministro, "L'Italia ha creduto per prima in questo tipo di approccio e darà il suo contributo come Presidenza del G8 organizzando il 27 e 28 giugno a Trieste una riunione ministeriale che coinvolgerà non solo Afghanistan e Pakistan, ma anche gli altri paesi della regione, le organizzazioni internazionali rilevanti e altri attori chiave".

⁶ L'Organizzazione per la Cooperazione di Shangai (Shanghai Cooperation Organization – SCO) nasce nel 1996 e include, attualmente, sei membri - Cina, Russia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan – e quattro paesi osservatori: India, Pakistan, Mongolia e Iran. La SCO si propone di agevolare la cooperazione commerciale ed cooperazione energetica, di rafforzare la cooperazione nella lotta al terrorismo internazionale e di contenere la presenza dell'Occidente nella regione. Le esercitazioni militari congiunte condotte dai paesi membri della SCO nell'agosto 2007 sembrano prefigurare un'evoluzione in senso militare e di sicurezza della cooperazione tra i sei paesi membri.

Il Ministro Frattini, in tale occasione, ha dichiarato che la stabilizzazione dell'Afghanistan passa attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori regionali - apprezzando le dichiarazioni di intenti di cooperazione tra l'Iran e la comunità internazionale nel quadro della stabilizzazione afgana- in un'ottica di *comprehensive approach* in cui il ruolo della dimensione civile ed istituzionale è destinato a prevalere, sebbene la dimensione di sicurezza continui tuttoggi a rivestire un ruolo di primo piano.

2.3 Verso un nuovo gruppo di contatto per Afghanistan e Pakistan?

La nomina da parte del Presidente degli Stati Uniti Barak Obama di **un inviato personale per l'Afghanistan e il Pakistan, nella persona di Richard Holbrooke**, è stata seguita dalla nomina da parte di altri Paesi europei di propri interlocutori per le specifiche questioni di Afghanistan e Pakistan, trattate congiuntamente nella consapevolezza che l'instabilità e i conflitti dell'Afghanistan aggravano i delicati equilibri interni del vicino Pakistan. Così la Gran Bretagna ha indicato come suo responsabile l'ambasciatore a Kabul Sherard Cowper-Cole, la Germania il suo ambasciatore in India Bernd Mutzelburh, il Presidente francese il deputato Pierre Lellouche (che ha condotto una recente missione parlamentare di indagine *bi-partisan* in Afghanistan) e, infine, **l'Italia l'ambasciatore Massimo Iannucci**, responsabile della Direzione generale Asia del MAE, nominato il 5 marzo 2009 dal ministro degli Esteri Franco Frattini.

Sembra delinearci la formazione di **un nuovo gruppo di contatto**, analogo a quello che si è formato per l'Iran e simile a quello creato a suo tempo per i Balcani, su impulso dello stesso Holbrooke.

Il Presidente Obama nella nuova strategia ha proposto di istituire un nuovo *Contact Group* per Afghanistan e Pakistan, dalla composizione allargata che comprenda alleati, *partner*, Paesi dell'Asia centrale, del Golfo, nonché Iran, Russia, India e Cina.

3. QUADRO MILITARE. PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE MISSIONI IN AFGHANISTAN

La **legge n. 12 del 2009**, di conversione del decreto-legge n. 209 del 2008, reca la **proroga** al 30 giugno 2009 del termine per la partecipazione italiana alle **missioni internazionali** delle Forze armate e delle Forze di polizia, nonché le rispettive autorizzazioni di spesa.

Nello specifico è autorizzata, fino al 30 giugno 2009, la spesa di 242.368.418 euro, per la proroga della partecipazione di personale militare alle missioni ISAF (*International Security Assistance Force*) ed EUPOL Afghanistan. Le unità autorizzate a partecipare sono in totale 2.930.

La missione **ISAF (*International Security Assistance Force*)** è stata costituita a seguito della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU 1386/2001 che ha autorizzato la costituzione di una forza di intervento internazionale con il

compito di garantire, nell'area di Kabul, un ambiente sicuro a tutela dell'allora Autorità provvisoria afghana, guidata da Hamid Karzai. La risoluzione ONU 1510 del 13 ottobre 2003, oltre a prorogare il mandato per un periodo di dodici mesi, ha autorizzato l'espansione delle attività di ISAF anche al di fuori dell'area di Kabul.

Il 16 aprile 2003 il Consiglio Nord Atlantico ha deciso l'assunzione, da parte della NATO, del comando, del coordinamento e della pianificazione dell'operazione ISAF, senza modificarne nome, bandiera e missione. La decisione è stata resa operativa l'11 agosto 2003, con l'assunzione della guida della prima missione militare extraeuropea dell'Alleanza Atlantica.

La risoluzione ONU 1510 ha, come detto, autorizzato l'espansione delle attività della missione anche al di fuori dell'area di Kabul. La fase dell'espansione è stata realizzata attraverso la costituzione in ogni area di una FSB (*Forward Support Base*), ovvero una installazione militare aeroportuale avanzata necessaria innanzitutto per fornire supporto operativo e logistico ai PRT (*Provincial Reconstruction Team*) presenti nella stessa regione. In alcune regioni (tra le quali Herat) i PRT erano già stati istituiti nell'ambito dell'operazione *Enduring Freedom*.

Il PRT è una struttura mista composta da unità militari e civili con il compito di assicurare il supporto alle attività di ricostruzione condotte dalle organizzazioni nazionali ed internazionali operanti nella regione.

L'Italia ha assunto, dal giugno 2005, il compito di coordinare la FSB di Herat ed i PRT della regione ovest del Paese (che comprende le province di Farah, Badghis e Ghor, oltre a quella omonima di Herat). Attualmente la presenza italiana è articolata in:

- un contingente, la cui componente principale è costituita dalla Brigata alpina "Taurinense" di stanza a **Kabul**;
- un contingente di stanza nella regione di **Herat** che coordina le attività del FSB e dei PRT della regione;
- un contingente di stanza a **Mazar-El-Sharif**, dove operano i velivoli *Tornado*.

Attualmente il contributo nazionale ad ISAF è di circa 2.700 uomini, suddivisi tra area di Kabul (725 unità) e *Regional Command West* ad Herat (1800 unità) e di Mazar-El-Sharif (75 unità). Il numero è in crescita fino ad arrivare ai livelli previsti dal decreto missioni.

La delicata situazione operativa della Regione Ovest, che ha ora comportato un leggero rafforzamento del dispositivo nazionale (cui corrisponde la riduzione del contingente di stanza a Kabul), dovrebbe portare ad un maggiore incremento al termine della costituzione a Farah di un *Battle Group* supportato da un *Aviation Battallion*.

Inoltre, alla luce delle prossime elezioni previste per il mese di agosto, l'Italia ha annunciato il dispiegamento temporaneo nella regione Ovest di un contingente

aggiuntivo di circa 400 unità, che include 3 elicotteri da trasporto/evacuazione medica e 2 aerei da trasporto dell'Aeronautica militare. Si nota come, attualmente, l'Italia abbia annunciato un contributo di 10 milioni di euro per le prossime elezioni.

Con il ricordato decreto di proroga delle missioni internazionali è stata autorizzata la spesa per l'invio di 4 velivoli A200 IDS "*Tornado*", al fine di contribuire all'incremento delle capacità operative della missione ISAF ed in linea con le richieste pervenute dal Comando SHAPE della NATO. I primi due *Tornado* sono stati rischierati su Mazar-El-Sharif (*Regional Command North*) in previsione di un successivo trasferimento sulla base di Herat. I restanti due *Tornado* saranno immessi presumibilmente entro giugno 2009.

A seguito degli impegni assunti in ambito NATO è previsto nel 2009 e per sei mesi, lo schieramento, quale nucleo (*core*) del Comando ISAF (151 unità, di cui circa 110 italiani) di parte del Comando di Reazione Rapida della NATO di Solbiate Olona, che comporterà un incremento nella consistenza numerica del contingente.

L'Italia rimane impegnata negli *Operational and Mentoring Liaison Teams* (OMLT) istituiti dalla NATO per contribuire allo sviluppo della *Afghan National Army* (ANA).

Per quanto riguarda l'**addestramento della *Afghan National Civil Order Police*** (ANCOP), è stata schierata la *Carabinieri Training Unit Afghanistan* (CTU-A), composta da 40 unità e operante in teatro nella Base statunitense di Adraskan.

La missione **EUPOL (*European Police*) Afghanistan** è stata istituita con l'azione comune 2007/369/PESC del 30 maggio 2007, nel quadro del processo di riforma della polizia afgana, con il compito di favorire lo sviluppo di una struttura di sicurezza afgana sostenibile ed efficace, in conformità agli standard internazionali. Tale iniziativa è finalizzata allo svolgimento delle attività di monitoraggio, addestramento, guida e consulenza a favore del personale afgano destinato alle unità dell'*Afghan National Police* (ANP), e dell'*Afghan Border Police* (ABP).

La missione ha sede a Kabul (organismo di direzione) ed opera a livello sia regionale (presso i 5 Comandi regionali della Polizia nazionale afgana) sia provinciale (presso i PRT).

Alla missione partecipano 11 unità di polizia italiane, di cui 7 dell'Arma dei Carabinieri e 4 della Guardia di Finanza, oltre che la *Task Force Grifo*, composta da 13 unità della Guardia di Finanza, che è dedicata ad Herat all'attività di addestramento della ABP, nonché di funzionari delle dogane afgane.

Appare rilevante l'aumento del numero di carabinieri destinati all'addestramento e al tutoraggio delle forze di polizia afgana che sarà incrementato dagli attuali 40 fino ad oltre 100, ad esclusione di EUPOL che

vedrà aumentare di circa 10 unità il contributo di Carabinieri e Guardia di Finanza.

Per ciò che concerne l'addestramento delle Forze di polizia, considerato uno degli obiettivi chiave per la stabilizzazione dell'Afghanistan, il Ministro degli Esteri francese, Bernard Kouchner, aveva sostenuto **l'ipotesi di un maggior impiego della Forza di Gendarmeria Europea (FGE)**, composta da forze di polizia militare di Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Olanda e Romania.

La proposta, però, non ha ricevuto il consenso da parte di tutti i Paesi europei; alcuni paesi contribuenti alla FGE, tra cui l'Italia, timorosi di una possibile duplicazione delle iniziative in tale settore preferirebbe restare sotto il *Combined Security Transitional Command-Afghanistan* (CSTC-A). Eventuali contributi europei, quindi, si potrebbero inserire nel già esistente quadro EUPOL e CTSR-A/NATO, in coordinamento con il più ampio *International Police Coordination Board*. In tale ottica, il ruolo che la FGE potrebbe svolgere, quindi, potrebbe inserirsi al termine della fase di pianificazione operativa a livello di *NATO Training Mission-Afghanistan*.

ALLEGATI

4 aprile 2009

Comunicato stampa (2009) 045

Dichiarazione del Vertice sull'Afghanistan

Emessa dai Capi di Stato e di Governo che hanno preso parte alla riunione del Consiglio atlantico svoltasi a Strasburgo/Kehl il 4 aprile 2009

In Afghanistan stiamo contribuendo a costruire sicurezza per il popolo afgano, proteggendo i nostri cittadini e difendendo i valori della libertà, della democrazia e dei diritti umani. La nostra sicurezza comune è strettamente legata alla stabilità e alla sicurezza dell'Afghanistan e della regione, una zona del mondo in cui vi sono estremisti che hanno preparato attacchi contro la popolazione civile e contro governi democratici e continuano a progettare attentati. Nel quadro della nostra missione sotto il mandato dell'ONU, sostenuta dai nostri partner della Forza internazionale di assistenza alla sicurezza (ISAF) e in stretta collaborazione con il governo afgano, manteniamo il nostro impegno a lungo termine a sostenere un Afghanistan democratico, che non torni ad essere una base per attentati terroristici o un rifugio per l'estremismo violento, fonte di destabilizzazione della regione e minaccia per l'intera comunità internazionale. Per questo motivo l'Afghanistan resta una priorità essenziale per l'Alleanza.

Al Vertice di Bucarest dello scorso aprile abbiamo definito la nostra visione strategica, basata su quattro principi guida: impegno a lungo termine, *leadership* afgana, approccio globale e impegno regionale. Questi principi continuano ad essere il fondamento del piano politico-militare che abbiamo aggiornato. L'assunzione della *leadership* da parte degli afgani resta cruciale. Per riuscire è necessario un approccio regionale più forte che coinvolga tutti i vicini dell'Afghanistan e possa contare, considerando che non si tratta di un'impresa puramente militare, su risorse civili più rilevanti.

Accogliamo positivamente l'esito della Conferenza internazionale sull'Afghanistan svoltasi nei Paesi Bassi il 31 marzo 2009, che attesta il rinnovato impegno ed interesse della comunità internazionale. Condividiamo l'attenzione attribuita al conseguimento dell'equilibrio tra sforzi civili e militari ai fini dell'ulteriore contributo alla sicurezza e alla stabilità in Afghanistan.

Continuiamo a registrare progressi. Il Governo dell'Afghanistan sta assumendo maggiore responsabilità e rafforzando le proprie capacità. Dopo Bucarest abbiamo trasferito la responsabilità della sicurezza a Kabul agli afgani. Il sempre più capace esercito nazionale afgano partecipa ormai ad oltre l'80% delle operazioni ISAF,

assumendo la guida della metà di esse. Riconosciamo il ruolo di coordinamento delle Nazioni Unite rispetto alle attività civili internazionali e l'esigenza di migliorare ulteriormente la coerenza degli sforzi civili e militari. La Missione di assistenza in Afghanistan delle Nazioni Unite (UNAMA), l'ISAF e il Governo afgano stanno attuando un approccio integrato volto a indirizzare al meglio i nostri sforzi collettivi. Stiamo dando impulso agli sforzi volti a coordinare il contributo delle squadre di ricostruzione provinciale (PRT) a favore della stabilità e ad assicurare un'ulteriore armonizzazione del loro lavoro con le priorità del Governo afgano. Abbiamo migliorato, di concerto con le autorità afgane, le misure atte ad evitare vittime tra la popolazione civile e a rispondere in maniera idonea nel caso in cui si verificano purtroppo tali perdite. Continueremo a intensificare le operazioni a sostegno delle attività condotte dagli afgani nel campo della lotta al narcotraffico.

Riconosciamo che la presenza di estremisti in Pakistan, specialmente nelle zone occidentali, e l'insurrezione in Afghanistan minano la sicurezza e la stabilità di entrambi i paesi e che tali problemi sono inestricabilmente legati. Da Bucarest in poi abbiamo sostenuto il rafforzamento del coordinamento tra militari e migliorato l'impegno ad alto livello con i governi dei due paesi. Abbiamo rilanciato il dialogo in materia di sicurezza transfrontaliera. Accogliamo favorevolmente la prosecuzione del Processo di Ankara, ivi incluso il recente vertice trilaterale, e l'iniziativa del G8, miranti a intensificare la cooperazione e il dialogo tra i due paesi.

Restano da affrontare sfide importanti. Nonostante i significativi miglioramenti, l'insicurezza, la corruzione persistente e l'applicazione diseguale della *good governance* sono problemi che devono essere affrontati congiuntamente. Ci troviamo di fronte a un avversario spietato che non ha alcun riguardo per la vita umana e che prende direttamente di mira obiettivi civili. L'ISAF farà la sua parte per contribuire a far fronte a tali minacce che gravano sulla stabilità a lungo termine dell'Afghanistan. Affronteremo con urgenza le restanti carenze dell'ISAF e forniremo ai nostri comandanti la massima flessibilità operativa possibile per l'utilizzazione delle nostre forze. Dobbiamo continuare, con il Governo afgano, a contrastare la propaganda estremista e a comunicare meglio i nostri obiettivi, le nostre difficoltà e i nostri successi. Come espressione del nostro impegno nei confronti dell'Afghanistan, abbiamo deciso:

- di istituire una missione di addestramento NATO in Afghanistan (NTM-A) in seno all'ISAF per vigilare sulla formazione dei quadri dell'esercito nazionale afgano e sulle attività di addestramento della polizia nazionale afgana, sfruttando le strutture e le sinergie esistenti, in stretta collaborazione con il Consiglio internazionale di coordinamento della polizia. Plaudiamo alle iniziative attuali a sostegno del comune obiettivo di addestrare e affiancare la polizia nazionale afgana. La Forza di gendarmeria europea (FGE) potrebbe svolgere un ruolo attivo in tale contesto;

- di fornire un maggior numero di istruttori per la polizia nazionale afgana. A tale riguardo, sottolineiamo l'importanza di altre iniziative perseguite in questo campo, come le attività di formazione condotte dalla Missione di polizia dell'Unione europea in Afghanistan (EUPOL);
- di assistere e sostenere le forze di sicurezza nazionali afgane (ANSF) nel garantire la sicurezza del prossimo processo elettorale, schierando temporaneamente le necessarie forze di sostegno alle elezioni;
- di fornire nuclei specialistici di supporto alle unità afgane (*operational mentoring and liaison teams*, OMLT) a sostegno del progressivo ampliamento dell'esercito nazionale afgano fino al raggiungimento dell'attuale obiettivo di 134.000 uomini;
- di ampliare il ruolo del fondo speciale a favore dell'esercito nazionale afgano in modo da includere i costi di sostentamento di quest'ultimo. Accogliamo positivamente i contributi iniziali offerti e incoraggiamo l'ulteriore apporto di contributi da parte della comunità internazionale;
- di sviluppare ulteriormente le relazioni a lungo termine e in evoluzione tra la NATO e l'Afghanistan;
- di incoraggiare e sostenere il rafforzamento della cooperazione tra i governi del Pakistan e dell'Afghanistan e stabilire relazioni politiche e pratiche più ampie tra la NATO e il Pakistan;
- di continuare a sostenere il Governo afgano e le Nazioni Unite nello sviluppo dell'approccio integrato mirante a rafforzare sforzi civili-militari sincronizzati in tutto l'Afghanistan;
- di incoraggiare tutte le nazioni a contribuire al fondo delle Nazioni Unite a sostegno delle elezioni, e
- di sviluppare ulteriormente il nostro impegno con tutti i vicini dell'Afghanistan a favore della sicurezza regionale e di buone relazioni a lungo termine.

L'insieme della comunità internazionale e il Governo afgano devono inoltre svolgere il proprio ruolo nel far fronte alle sfide attuali nel quadro di un vero approccio globale. A tale riguardo, accogliamo favorevolmente il rinnovo del mandato dell'UNAMA. Per il futuro, i processi elettorali a livello presidenziale e provinciale devono garantire che ciascun voto afgano conti e che le elezioni diano alla popolazione i *leader* da loro prescelti. Perché il Governo afgano possa rafforzare la sua autorità e la sua efficacia è necessaria un'assistenza civile più forte. Sono necessari sforzi maggiori e più coordinati, anche a livello di provincia e di distretto, per accelerare lo sviluppo della capacità afgana di assicurare il funzionamento della giustizia e garantire servizi di base e opportunità di lavoro, soprattutto nel settore agricolo, a tutti gli afgani. L'attuazione di misure anti-corrruzione deve essere intensificata. Sottolineiamo inoltre l'importanza della tutela dei diritti delle donne. L'insieme della comunità internazionale dovrebbe continuare ad operare al fianco del Governo afgano al fine di sostenere le priorità fissate per lo sviluppo nazionale e

sostenere gli sforzi dell'Afghanistan a favore di una riconciliazione con coloro che rinunciano alla violenza, accettano la Costituzione e non hanno legami con Al-Qaida.

Rendiamo omaggio a coloro che hanno perso la vita o sono rimasti feriti per l'Afghanistan e per la nostra stessa sicurezza. Plaudiamo al coraggio e all'impegno del popolo afgano e delle decine di migliaia di uomini e donne, militari e civili dei paesi NATO e dei paesi partner dell'ISAF, nonché della comunità internazionale, a sostegno di questa importante impresa. La nostra missione è rafforzata dall'importante contributo di tutti i paesi ISAF. Per raggiungere i nostri obiettivi lavoreremo con l'Afghanistan e con il suo popolo nell'ambito di un vero partenariato a lungo termine. Con la crescita delle capacità afgane, il nostro contributo ai fini della sicurezza evolverà e si concentrerà maggiormente su addestramento e orientamento. Restiamo fedeli al nostro impegno di aiutare gli afgani a costruire un futuro migliore.



Ministero degli Affari Esteri

SCHEDA PAESE Afghanistan

(ultimo aggiornamento 20 maggio 2009)



INDICE

CENNI STORICI	3
STRUTTURA ISTITUZIONALE E POPOLAZIONE	4
POLITICA INTERNA.....	5
POLITICA ESTERA	9
1. Priorità di politica estera	9
2. Rapporti con i principali Paesi partner.....	9
Relazioni con il Pakistan	9
Relazioni con l'Iran.....	10
Relazioni con l'India.....	11
Relazioni con gli Stati Uniti.....	13
Relazioni con la Russia.....	14
Relazioni con la Cina.....	14
Relazioni con le repubbliche centro asiatiche.....	15
Relazioni con l'Arabia Saudita.....	16
Relazioni con gli Emirati Arabi Uniti.....	16
Relazioni con il Regno Unito.....	17
Relazioni con la Germania.....	18
Relazioni con la Francia.....	18
Relazioni con l'Unione Europea.....	19
Relazioni con le principali organizzazioni internazionali.....	21
SITUAZIONE ECONOMICA	21
1. Andamento congiunturale	21
2. Produzione di oppiacei.....	25
3. Situazione fiscale 2007/2008 e programma di stabilizzazione economica.....	26
4. Politiche e prospettive per il biennio 2008/2009.....	27
5. Rapporti con le Istituzioni Finanziarie Internazionali e situazione debitoria..	25
6. Investimenti: regolamentazione e principali iniziative in corso	
.....	Errore. Il segnalibro non è definito.
PRINCIPALI INDICATORI MACRO-ECONOMICI.....	31
RAPPORTI BILATERALI.....	29
1. Principali obiettivi/interessi italiani.....	29
2. Impegno militare.....	34
3. Settore Giustizia.....	35
4. Relazioni culturali.....	36
5. Relazioni economico-commerciali.....	37
6. Prospettive per l'imprenditoria italiana.....	38
7. Situazione SACE.....	38
8. Cooperazione allo sviluppo.....	39
9. Stato di Diritto e Diritti Umani.....	42
DATI STATISTICI BILATERALI.....	45

CENNI STORICI

Paese dalla storia tormentata, lacerato da scontri etnici interni e oggetto, a causa della sua posizione strategica, delle mire delle principali potenze, l'Afghanistan ha trascorso gli ultimi decenni in uno stato di guerra continua.

Nel 1979, le truppe sovietiche invasero il Paese per dare aiuto al regime comunista da poco instauratosi. I sovietici abbandonarono il Paese nel 1989, dopo 10 anni di strenua resistenza da parte degli afgani, ma la pace era ancora lontana. I comandanti della resistenza antisovietica (mujaheddin), riuniti sotto la bandiera della guerra santa contro l'invasore ateo, e appoggiati da contingenti di volontari provenienti da numerosi Paesi musulmani, riuscirono a rovesciare il governo filosovietico di Najibullah nel 1992. Tuttavia, la fragile alleanza tra etnie e interessi diversi, riuscita solo in funzione antisovietica, si spezzò subito dopo la vittoria. I mujaheddin diedero inizio a una sanguinosa guerra civile tra le varie fazioni, nel corso della quale le infrastrutture e le unità produttive lasciate praticamente intatte dai sovietici, e la stessa città di Kabul, furono ridotte a un cumulo di macerie.

La popolazione provata dai continui conflitti salutò inizialmente con favore il prevalere di una nuova forza sulla scena politica e militare, nell'attesa di un ritorno a pace e stabilità. I talebani (studenti coranici), espressione dell'etnia pashtun, entrarono a Kabul nel 1996 grazie all'appoggio pakistano. I movimenti islamisti militanti come quello talebano sono stati fomentati nelle scuole religiose pakistane all'epoca della "guerra santa" contro i sovietici, quando i combattenti afgani e i volontari internazionali venivano addestrati con finanziamenti sauditi e la benedizione statunitense. Il movimento talebano in particolare è stato strumentalizzato dai servizi segreti pakistani (ISI), nell'ambito della strategia di "strategic depth" di Islamabad, volta ad assicurare una profondità territoriale in caso di conflitto con l'India.

Il regime dei talebani, lungi dal permettere una rinascita del Paese dopo lunghi anni di guerra, ha scardinato quel che restava delle strutture della società civile, e in primo luogo il settore dell'istruzione, isolando inoltre il Paese dalla comunità internazionale. Nonostante le pesanti sanzioni imposte dall'esterno e la tenace resistenza dell'Alleanza del Nord, espressione soprattutto dell'etnia tagika e di altre etnie minoritarie, assistita dall'India e dall'Iran, nell'agosto del 2001 il regime talebano, sostenuto dal Pakistan, deteneva ancora saldamente le redini del potere, controllando il 90% circa del territorio.

Gli attentati dell'11 settembre 2001 hanno radicalmente mutato la situazione. Le operazioni militari nell'ambito dell'operazione "*Enduring Freedom*" hanno portato il regime talebano alla sconfitta nel novembre 2001. Successivamente, i rappresentanti dei principali gruppi etnici del Paese si sono riuniti a Bonn, sotto l'egida delle Nazioni Unite, per concordare un processo istituzionale in grado di restituire all'Afghanistan un Governo rappresentativo. L'accordo sulla "amministrazione provvisoria in pendenza del ristabilimento delle istituzioni governative" (Accordi di Bonn), firmato il 5 dicembre 2001 a Petersberg, Germania, ha istituito un'Amministrazione Transitoria, dotata di sovranità interna ed esterna e presieduta dal Presidente ad Interim Hamid Karzai.

Il processo avviato a Bonn si è compiuto con l'approvazione di una nuova Costituzione da parte di una Loya Jirga Costituzionale il 5 gennaio 2004, lo svolgimento delle elezioni presidenziali del 9 ottobre 2004, che hanno visto l'affermazione di Karzai, e la celebrazione delle elezioni parlamentari il 18 settembre 2005. Il nuovo Parlamento democraticamente eletto si è insediato il 19 dicembre 2005. La nuova fase si è quindi aperta con la Conferenza di Londra del gennaio 2006 che ha sancito definitivamente il

trasferimento della guida del processo di ricostruzione alle Autorità afgane (*Afghan Ownership*).

L'ottimismo iniziale ha però lasciato spazio a crescenti preoccupazioni dovute alla ripresa dell'insorgenza da parte di talebani, elementi legati ad Al Qaeda, terroristi stranieri e anche tribù soprattutto meridionali deluse dalla situazione politica o dal mancato decollo della ricostruzione. Il deteriorarsi della sicurezza, il progresso troppo lento dello sviluppo economico, il permanere in posizioni di potere di signori della guerra e personaggi dal dubbio passato, la corruzione, tutto contribuisce ad alimentare la delusione di sempre più ampie fasce della popolazione, indebolendo l'esecutivo guidato da Karzai.

Nella consapevolezza della complessità delle sfide e a metà del percorso del Compact adottato a Londra, la Conferenza di sostegno all'Afghanistan, svoltasi a Parigi il 12 giugno, ha rilanciato l'impegno della comunità internazionale e del Governo di Kabul per la stabilizzazione e la ricostruzione del Paese. Nel solco dei precedenti incontri di Bonn (2001), Tokyo (2002), Berlino (2004) e Londra (2006), l'appuntamento ha segnato un'ulteriore importante tappa lungo il percorso, intrapreso oltre sei anni fa, per un graduale affermarsi autonomo delle istituzioni e dello Stato afgano ancorché sostenuti costantemente dalla comunità internazionale. Anche l'iniziativa italiana di una Conferenza sul Rule of Law del luglio 2007 ha conferito a tale aspetto dell'Institution Building il rilievo atteso completando i tre pilastri della ricostruzione adottati con il Compact uscito dalla Conferenza di Londra. Da ultimo la Conferenza di Parigi ha tentato di ridare slancio al processo con un'ulteriore raccolta di pledges dei Paesi e delle Organizzazioni presenti in Afghanistan.

STRUTTURA ISTITUZIONALE E POPOLAZIONE

Struttura istituzionale e dati di base

Superficie:	652,100 km ² ¹
Capitale:	Kabul
Suddivisione amministrativa:	34 province, a loro volta suddivise in distretti.
Principali città(n. abitanti):	Kabul(3.138.100), Herat(349.000), Kandahar(324.800),Mazar-e-Sharif(300.600), Farah(30.200)
Denominazione Ufficiale:	Repubblica Islamica dell'Afghanistan
Forma di Governo:	Repubblica Presidenziale
Capo dello Stato:	Hamid Karzai
Capo dell'Esecutivo:	Hamid Karzai
Ministro degli Esteri:	Rangin Dadfar Spanta
Sistema parlamentare:	Camera Alta (Meshrano jirga) Camera Bassa (Wolesi Jirga).
Sistema elettorale:	La legge elettorale, adottata il 27/5/2004, prevede un sistema di elezione diretta del Presidente con il metodo del Single Non Transferable Vote-SNTV.
Sistema politico:	Il sistema politico non ha finora visto il sorgere di formazioni politiche di carattere nazionale, ma una miriade di partiti politici, di cui il sistema elettorale con il SNTV non agevola l'aggregazione.
Partecipazione a	Membro dell'ONU e delle sue

¹ World Bank Data (year 2007)

Organizzazioni Internazionali:	Agenzie(UNHCR,UNODC). Membro di IDB, ADB, OCI, UPU, WMO; In ambito regionale:ECO, ICAO,SACEP, SAARC.
Altri attori:	Forte influenza degli Stati limitrofi.

Popolazione e indicatori sociali

Popolazione:	32,738,376 (July 2008) abitanti
Aspettativa di vita alla nascita: (anni – stime 2008)	Totale: 44.21. Maschi: 44.04;Femmine: 44.39.
Tasso di crescita:	2.626%(stime 2008)
Gruppi etnici:	Pashtun 42%, Tagiki 27%, Hazara 9%, Uzbeki 9%, Aimak 4%, Turkmeni 3%, Baloch 2%, altro 4%.
Religioni:	Musulmani sunniti 80%, Musulmani sciiti 19%, altro 1%
Lingue:	Afghano Persiano o Dari (ufficiale) 50%, Pashto (ufficiale) 35%. Lingue turche (principalmente Uzbeko e Turkmeno) 11%, 30 lingue minori (principalmente Balochi e Pashai) 4%, diffuso bilinguismo.

POLITICA INTERNA

La **situazione di sicurezza** ha subito un progressivo deterioramento tanto più grave perché intervenuto nella fase invernale tradizionalmente caratterizzata da un rallentamento delle operazioni per motivi climatici². La pianificata azione terroristica dell'11 febbraio a Kabul, al di là del numero complessivo delle vittime - probabilmente più elevato dei dati ufficiali - dimostra che la capacità di colpire è pressoché generale anche se viene essenzialmente indirizzata verso obiettivi relativamente soft ma comunque visibili - perché nella capitale - e in grado di diffondere il terrore fra gli stessi afghani.

Peraltro il ripetersi nel corso dell'autunno/inverno di episodi bellici a danno della popolazione civile e le ripercussioni nei mezzi d'informazione hanno suggerito a Karzai di cavalcare, più decisamente che in passato, gli umori dell'opinione pubblica ponendo in termini molto più accesi il tema delle **vittime civili delle azioni militari** fino ad avviare la riflessione sulla **base legale della presenza militare straniera** nel Paese (SOFA). Sembra parimenti finalizzata ad una ricerca di consenso interno la sua indicazione pubblica del 2015 come anno entro il quale realizzare la partenza di truppe straniere dall'Afghanistan.

Elezioni: L'Afghanistan sta affrontando la preparazione al banco di prova delle prossime elezioni presidenziali e provinciali che si terranno il 20 agosto pv. Le elezioni rappresentano una priorità per il Governo afghano, responsabile della legittimità e dell'organizzazione del voto, con l'assistenza tecnica e il sostegno della Comunità Internazionale. Resta ancor prima da comprendere come e in quali condizioni le **elezioni** potranno realmente tenersi. Già nel 2004, in un clima generale decisamente favorevole, il voto si rivelò esercizio molto complesso e venne condotto non senza indispensabili semplificazioni. Oggi le aspettative interne ed esterne di qualità della competizione si sono

² Gli incidenti registrati sono stati 425 nel 2006, 566 nel 2007 e 566 nel 2008 con un trend di crescita di ca. il 30% (Fonte UNAMA).

elevate mentre lo scenario circostante è decisamente peggiorato e, nonostante l'esito sostanzialmente soddisfacente delle prime tre fasi del processo di registrazione (Novembre 2008 – Febbraio 2009)³, preoccupa l'**inaccessibilità di numerosi distretti** (93 sui complessivi 400 Distretti secondo UNAMA) collocati in Province soprattutto del sud. Un abbassamento del *turn out*, dei Distretti in parola o anche solo delle registrazioni dei votanti (a fronte di un corpo elettorale cresciuto considerevolmente in cinque anni) introdurrebbe dubbi sulla **legittimità democratica del voto** con conseguenze sull'autorevolezza e l'accettazione del vincitore. Vanno lette anche in questa chiave le esitazioni della Commissione Europea ad intraprendere una full-fledged missione di osservazione elettorale.

Le elezioni, a differenza delle precedenti, **si svolgeranno sotto la leadership afghana** attraverso la IEC anche se il budget complessivo di oltre 223 Milioni (**All.3**) di dollari - di cui 100 per il solo processo di registrazione (10 Milioni di euro sono stati allocati dall'Italia) - viene assicurato dall'UNDP attraverso il Programma ELECT.

Lo scontro istituzionale apertosi sulla gestione del periodo pre-elettorale ha contribuito a creare ulteriori incertezze nel clima politico afghano. L'argomento è diventato terreno di scontro tra Karzai e i suoi oppositori, in particolare lo *Speaker* della Wolesii Jirga (Camera Bassa), il tagiko Qanooni. La Corte Suprema, adita dal Presidente, si è pronunciata a favore della "prorogatio" presidenziale richiamando anch'essa l'esigenza di garantire stabilità e continuità istituzionale nel periodo pre-elettorale. Il terreno di scontro tra il Presidente e le opposizioni è stato l'esercizio del potere nella delicata fase pre-elettorale ed è stato caratterizzato dalla sfiducia dell'opposizione (ma anche di membri del Governo e della comunità internazionale) nei confronti di Karzai sulla gestione dei media, delle strutture governative locali e delle stesse operazioni di voto.

Governo Karzai: L'esigenza di gestire efficacemente il processo elettorale e di recuperare il consenso, soprattutto presso l'etnia pashtun, è stato all'origine del rimpasto di Governo attuato da Karzai lo scorso autunno e in primavera del 2009. Karzai ha inserito in posizioni chiave suoi uomini di fiducia, come il nuovo Ministro dell'Interno Atmar, già Ministro dell'Istruzione, propugnatore di maggiore impegno nella lotta alla corruzione e all'impunità. Atmar ha proposto l'istituzione di un'unità investigativa anticorruzione, chiedendo la collaborazione dell'UE e alla NATO per la sua realizzazione in occasione della sua visita a Bruxelles (5 dicembre 2008). Più in generale il rimpasto è stato accolto dalla comunità internazionale come un positivo segnale che suscita aspettative di un miglioramento della governance.

Karzai, che ha registrato la sua candidatura il 6 maggio, continua ad essere considerato il candidato più attendibile alle elezioni presidenziali. Avvalorano tale pronostico i progressi compiuti dal Presidente nel consolidare un sostegno trasversale alla propria candidatura, le voci, riprese da questi organi di stampa, di intese raggiunte con gli uomini vicini al leader jihadista Hekmatyar, la candidatura, come proprio vicepresidente, del Maresciallo Fahim, discusso commander tajiko radicato nel nord del Paese, e il ritiro del governatore di Jalalabad, Sherzai. Inoltre, Karzai controlla l'apparato di sicurezza, appartiene all'etnia maggioritaria, che ha sempre governato il Paese, e non è stato mai oggetto di accuse su presunti coinvolgimenti in episodi di crimini di guerra o violazione dei diritti umani.

A favore di Karzai gioca altresì la mancanza di alternative convincenti. Né il *National United Front* né alcuna delle oltre cento formazioni politiche sorte negli ultimi anni appaiono finora in grado di esprimere figure su cui agglomerare il consenso. I tradizionali **legami di appartenenza al gruppo etnico, al clan e alla tribù**, restano ancora una volta

gli elementi su cui costruire una candidatura alternativa. In uno scenario politicamente frammentato faticano ad emergere nuovi personaggi che abbiano allo stesso tempo capacità e notorietà adeguati. Fra i nomi dei candidati si segnalano:

- Yunus **Qanouni**; già Ministro dell'istruzione e ora Presidente della Camera Bassa la Wolesi Jirga, è figura centrale del *National Front* ed ha preso parte alle elezioni del 2004 giungendo secondo dopo Karzai;

- Ashraf **Ghani**; ex Ministro del Finanze (2002 -2004), che aveva abbandonato l'incarico per motivi di salute, è un tecnocrate uscito dagli ambienti delle Istituzioni Finanziarie internazionali di Washington il cui sostegno non appare sufficiente a superare il deficit di popolarità;

- Ali Ahmad **Jalali**; già Ministro dell'Interno fra il 2003 e il 2005 ha una formazione militare anche negli USA, dove ha poi lavorato per oltre 20 anni.

- Abdullah **Abdullah**; ex Ministro degli Esteri (2002-2006) pashtun e tagiko, membro dell'Alleanza del Nord e ben visto da Mosca ma a suo tempo considerato non del tutto affidabile da Washington mira a rientrare nel gioco politico forte anche della giovane età.

Agli ultimi tre nominativi, si sono recentemente aggiunti altre due personalità, entrambe Pashtun e particolarmente in vista a livello nazionale e internazionale anche se con profili diversi:

- Anwar-ul Haq **Ahadi**; l'attuale Ministro delle Finanze⁴ che si è gradatamente costruito - anche grazie alla leadership del JCMB, ove ha soppiantato il Consigliere Presidenziale Prof. Naderi - un'immagine di affidabilità unita alla competenza tecnica. La sua parentela con Pier Ahmad Gailani figura di alto lignaggio del mondo pashtun potrebbe rivelarsi un'arma efficace;

- Mohamad Hanif **Atmar**; anch'egli Pashtun, passato solo lo scorso anno dal dicastero dell'Istruzione alla carica di Ministro dell'Interno, e molto abile nel proporre l'immagine di moralizzatore di una struttura che negli anni scorsi di fatto non aveva collaborato con lo sforzo internazionale per la ricostruzione delle Forze di Polizia, potrebbe ambire alla Presidenza.

Di fronte alla strategia spregiudicata e aggressiva di Karzai, gli avversari non sono stati capaci di superare le loro divisioni e sono apparsi quasi timorosi di scendere in campo per sfidare l'attuale Presidente. I loro tentativi di acquisire una statura nazionale trovando consensi anche nelle altre etnie sono apparsi incerti e hanno evidenziato la mancanza di un disegno politico innovativo e convincente.

POLITICA ESTERA

1. Priorità di politica estera

Il Governo afghano punta a mantenere ottimi rapporti con i principali donatori, e in primo luogo con i Paesi occidentali, anche al fine di ottenere un continuo supporto nella ricostruzione dell'Afghanistan e nel rafforzamento delle istituzioni statali. La comunità internazionale mantiene una massiccia presenza nel Paese, contribuendo alla sicurezza, alla lotta al terrorismo e alla ricostruzione materiale, con l'obiettivo di favorire la crescita di

⁴ L'iniziativa italiana di un sostegno alla Banca centrale afghana che fra breve invierà propri alti funzionari a Roma presso la Banca d'Italia per formazione potrebbe essere impiegata per raccogliere elementi al riguardo.

istituzioni democratiche e promuovere progetti di cooperazione allo sviluppo. In tale contesto, particolare rilievo rivestono per la *leadership* di Kabul i rapporti con gli USA.

L'Afghanistan tenta inoltre di stabilire buone relazioni, politiche e commerciali, con i Paesi vicini. Una "Dichiarazione di Buon Vicinato" è stata firmata a Kabul già nel dicembre 2002 da Cina, Iran, Pakistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan. Ulteriori accordi bilaterali sono stati firmati con i Paesi confinanti. Per il Governo di Kabul non è tuttavia facile mantenere un equilibrio tra vicini potenti ed egualmente interessati ad esercitare la loro influenza. Il Pakistan, sostenitore dell'etnia *pashtun* e in passato dei talebani, ha fornito un essenziale contributo in occasione delle ultime elezioni parlamentari, dispiegando oltre 80.000 uomini lungo la frontiera; tuttavia, permangono fondati sospetti di collusione tra elementi pakistani e sovversione afghana. L'Iran, da parte sua, esercita la propria influenza politica ed economica soprattutto nell'area di Herat (dove l'Italia guida il *Provincial Reconstruction Team*) tramite l'appoggio alle minoranze sciite, ma non sono mancate accuse di fornire armamenti a gruppi di insorti, al fine di mettere in difficoltà le truppe statunitensi. L'India, infine, è un tradizionale alleato dell'Afghanistan, e in particolare della componente tagika e dell'Alleanza del Nord nemica dei talebani, ed è tra i principali donatori del processo di ricostruzione

La stabilizzazione afghana costituisce un problema regionale che richiede una strategia complessiva estesa ai Paesi della Regione, a cominciare dal Pakistan. Il deterioramento del quadro di sicurezza in Afghanistan è legato alla crescente instabilità nelle aree di confine con la NWFP, dove sono riprese le attività antiterrorismo sotto il cappello di *Enduring Freedom* e sono continuate le operazioni dell'esercito pakistano.

L'Afghanistan appartiene ai seguenti blocchi economici regionali ed organizzazioni internazionali: ONU; *Asian Development Bank*; *World Bank*; *Economic Cooperation Organization*; *Islamic Development Bank Group* (IsDB); *International Monetary Fund* (IMF); Organizzazione della Conferenza Islamica.

2. Rapporti con i principali Paesi partner

Relazioni con il Pakistan

Le relazioni tra i due vicini hanno conosciuto un momento di tensione all'epoca dell'indipendenza del Pakistan dall'Impero britannico, allorché si sviluppò un aspro contenzioso per la delimitazione delle frontiere già tracciate dagli inglesi (linea Durand). In seguito, il Pakistan alleato degli americani, ha fornito sostegno ai principali gruppi afgani di resistenza antisovietica, ma anche al regime dei talebani. Nonostante Islamabad abbia interrotto l'assistenza al regime talebano in seguito all'11 settembre, schierandosi a fianco degli Stati Uniti nella lotta al terrorismo, Kabul accusa il Pakistan di continuare a ospitare ex talebani e terroristi, permettendo il passaggio delle frontiere per operazioni ostili al Governo afghano. In particolare, il Pakistan teme il consolidarsi dell'intesa fra Kabul, Teheran e Delhi, vista in funzione antipakistana. L'uscita di scena di Musharraf e l'elezione di Zardari hanno posto le premesse per la riapertura di un dialogo tra i due Paesi. Gli incontri bilaterali sin qui tenuti, la ripresa delle riunioni della Commissione Tripartita composta dai due Stati Maggiori della Difesa e dalla NATO, lo svolgimento a Islamabad della mini-jirga dalla quale sono emersi il reciproco impegno a promuovere la cooperazione bilaterale e la volontà di eliminare i santuari e di tentare l'apertura di un dialogo con gli elementi moderati del fronte talebano, costituiscono sviluppi di una ritrovata volontà di cooperazione. È prevista per metà maggio la terza sessione della Conferenza di Cooperazione Economica Regionale.

La dimensione regionale ed in particolare i rapporti con il Pakistan e la cooperazione nell'area transfrontaliera sono oggetto di attenzione nel quadro del G8 che

ha lanciato sotto la Presidenza tedesca l'“**Iniziativa Afghanistan-Pakistan**”, relativa all'istituzione di un meccanismo di coordinamento e monitoraggio delle attività di cooperazione in corso nelle aree di confine e all'organizzazione di una sessione di *outreach* con i Presidenti afgano e pakistano.

Anche la nuova strategia delineata dall'amministrazione Obama pone l'accento sull'inscindibilità del problema afgano e pakistano ed individua nel Pakistan il primo obiettivo dell'azione di stabilizzazione e di contrasto all'estremismo. In tale ottica riveste pertanto carattere prioritario il supporto alla democrazia pakistana e alla situazione economica del Paese, oggetto della Conferenza Donatori e della riunione del *Group of Friends of Democratic Pakistan* ospitate a Tokyo il 17 aprile.

Relazioni con l'Iran

L'Iran gioca un ruolo importante in Afghanistan, dove gode dell'appoggio delle minoranze sciite (20%), segue attentamente le vicende politiche del Paese con una capillare rete di intelligence, specie nella regione orientale, sede del nostro contingente. Gli Iranian hanno intensificato i controlli al confine, la cui porosità impedisce di monitorare efficacemente i traffici che vi hanno luogo. L'Iran continua ad espellere rifugiati afgani (10.000 a maggio) massicciamente accolti nel Paese fin dall'invasione sovietica (circa un milione rimasti). Teheran collabora con l'UNHCR per agevolare il progressivo rientro degli afgani illegalmente presenti in Iran, anche in ragione dei timori che la massiccia presenza di profughi sul suo territorio possa indirettamente favorire le infiltrazioni terroristiche e i traffici di droga, attraverso la permeabile frontiera con l'Afghanistan. Rilevanti sono gli interessi commerciali (3 miliardi di dollari di esportazioni) di Teheran verso Kabul, mentre gli sforzi per la ricostruzione (250 milioni di dollari negli ultimi quattro anni) sono concentrati ad Herat ove l'Italia detiene dal 2005 il Comando regionale dell'area orientale, da tempo immemore considerata di influenza iraniana (quasi una “frontiera” comune tra Italia e Iran).

L'Iran ritiene di essere il Paese più direttamente danneggiato dalla recrudescenza del fenomeno del narcotraffico in Afghanistan, con più di 3000 caduti tra le forze dell'ordine ed un sensibile aumento del consumo interno di droghe, soprattutto tra la popolazione più giovane. Gli elevati profitti dei traffici illeciti alimentano inoltre le organizzazioni terroristiche che minacciano la sicurezza della regione. Per questo l'Iran ritiene che la Comunità Internazionale dovrebbe dare segnali più concreti al fine di ristabilire condizioni di sicurezza accettabili.

Teheran critica il processo di "riforma dell'estremismo" che sarebbe in atto nel Paese, alludendo con questo all'ipotesi di un dialogo con i talebani, dialogo al quale esprime la sua assoluta contrarietà. Al tempo stesso, Teheran prova a rafforzare la collaborazione economica con Kabul servendosi dell'ECO (istituita nel 1985 da Iran, Pakistan e Turchia ed allargatasi nel 1992 ad Afghanistan, Azerbaijan ed alle cinque Repubbliche ex-sovietiche dell'Asia centrale: organizzazione di cooperazione economica regionale con l'ambizione di integrare i Paesi un tempo attraversati dalla "via della seta"), e grazie anche alla sua influenza sugli Hazara sciiti e sui Pashtun persofoni.

Controllo delle frontiere e del narcotraffico, collaborazione nella riscossione dei dazi doganali (unico cespite di entrate per il Governo di Kabul), gestione dei rifugiati, mediazione tribale sono concreti temi su cui l'Iran è ingaggiabile per la stabilizzazione dell'Afghanistan e su cui l'Italia può offrire un contributo anche sulla base dell'esperienza maturata nella regione ovest al confine con l'Iran e con il PRT di Herat.

Relazioni con l'India

Tra i partner più attivi nella ricostruzione dell'Afghanistan, Nuova Delhi contribuisce in misura rilevante alla componente civile del processo afgano (Kabul è, infatti, il primo destinatario di aiuti della cooperazione indiana), anche se non partecipa all'impegno militare internazionale. Il complessivo sostegno indiano ammonta a 750 milioni di dollari, destinati prioritariamente ad interventi nei settori dell'educazione, delle infrastrutture, della sanità e dell'assistenza alimentare. In una più ampia ottica lo sviluppo di rotte aree e linee di trasporto per petrolio e gas naturale è di prioritario interesse per Nuova Delhi. La sua generosità verso l'Afghanistan è collegata ad un duplice interesse strategico: energetico (gasdotto **TAPI** - Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India) e, in misura ancora maggiore, politico e di sicurezza, nel quadro della lotta al terrorismo e al fondamentalismo islamico, fenomeni che nell'ottica di Delhi coinvolgono direttamente il Pakistan. L'India dispone di un'ampia rete diplomatica in territorio afgano, composta dall'Ambasciata a Kabul (bersaglio del grave attentato del 7 luglio) e da quattro consolati a Jalalabad, Kandahar, Herat e Mazar-El-Sharif, le cui attività preoccupano Islamabad.

Il ruolo che l'India ha scelto di occupare è quello di partner per la ricostruzione del Paese, decidendo di non interferire nella politica interna, ma utilizzando il suo ruolo di donatore per acquisire una capacità di influenza e guadagnare un posto di rilievo in questo ambito prioritario della politica internazionale.

L'attentato all'Ambasciata indiana del luglio 2008 ha costituito un momento escalatorio della strategia terroristica in Afghanistan e non ha mancato di destare reazioni di forte condanna da parte di New Delhi. In generale, da parte indiana ci si propone di propiziare per quanto possibile l'adozione di seguiti concreti alle aperture del Presidente Zardari, proseguendo con il processo di stabilizzazione già avviato. Vi è, tuttavia, una forte percezione del rischio di un eventuale collasso del Pakistan, soprattutto alla luce degli sviluppi del conflitto in Afghanistan e del suo crescente impatto sui territori tribali di frontiera. Attraverso la promozione della stabilità afgana, l'India cerca di raggiungere il duplice scopo di rafforzare la sicurezza in Kashmir. La speranza è quindi che un forte governo afgano possa indebolire il radicalismo di matrice islamica e fare in modo che gruppi ostili possano basarsi proprio in Afghanistan.

Relazioni con gli Stati Uniti

Gli USA sono in prima linea in Afghanistan con un impegno politico, militare e civile di lungo periodo. Tale impegno si inserisce nel quadro della lotta globale al terrorismo e della più ampia strategia americana verso l'Asia (contenimento dell'influenza cinese e russa, corridoio Kazakhstan-Afghanistan-Pakistan-India). Le forze americane dispiegate nel teatro afgano contano oltre 20 mila uomini suddivisi tra missione ISAF (15 mila) e Operazione *Enduring Freedom* (8 mila). Gli USA sono presenti come *lead nation* nei PRT di Farah, Bagram, Ghazni, Sharan, Khowst, Gardez, Jalalabad, Asadabad, Mihtarlam, Kamdesh, Chairikar e Qalat. Hanno la responsabilità del Comando Regionale di Bagram e dispiegano proprie truppe presso il CR di Kandahar. Rilevante è l'impegno americano per l'addestramento dell'ANA (*Afghanistan National Army*). Gli USA sostengono l'ampliamento degli effettivi dagli attuali 70 mila a 120 mila in un'ottica di graduale *afghanizzazione* della sicurezza interna. Dal 2001 al 2008 Washington ha sostenuto generosamente il processo di ricostruzione in Afghanistan articolando la sua assistenza sui pilastri del Compact: **sicurezza** (17 miliardi di USD); **governance** (Program Democracy & Governance - Strengthening institutions for good governance, nelle principali città), **stato di diritto e diritti umani** (oltre 1 miliardo di USD); **sviluppo economico e sociale** (oltre 26 miliardi di USD). In vista delle due cruciali tappe elettorali del 2009 (presidenziali) e 2010

(parlamentari), gli USA hanno preannunciato un intervento che dovrebbe coprire il 35% dell'impegno finanziario complessivo connesso all'organizzazione del voto.

L'Amministrazione americana ha riconfermato l'assoluta centralità del dossier afgano-pakistano, con enfasi sull'approccio regionale e sulla ricostruzione civile e istituzionale rispetto alla mera dimensione di sicurezza. Lo strumento militare non esaurisce - secondo la nuova impostazione USA - la risposta della comunità internazionale. Quali passi preliminari, a sostegno della strategia americana, Obama ha annunciato un primo *surge* militare di 17.000 unità, di cui 12.000 *combat-ready* (cui potrebbero seguire altri annunci) e la nomina di Richard Holbrooke a Inviato Speciale con mandato regionale.

La nuova strategia americana, presentata alla Conferenza dell'Aja e al Vertice di Strasburgo-Kehl, è sinteticamente basata su: de-ideologizzazione dell'approccio al conflitto afgano a favore di un maggiore pragmatismo nell'azione; riaffermazione della dimensione civile nel quadro dell'approccio comprensivo; rafforzamento dell'autorità centrale afgana ma consapevolezza dell'autonomia delle varie componenti territoriali; trasferimento a livello provinciale della responsabilità della ricostruzione in accordo con l'autorità centrale ed in linea con l'obiettivo del rafforzamento della governance provinciale; disarticolazione di Al Qaeda attraverso il recupero di frange non ideologizzate dell'insorgenza e la sottrazione delle fasce povere della popolazione al reclutamento talebano; afghanizzazione della sicurezza attraverso il raddoppio dell'esercito e della polizia e il conseguente accresciuto sforzo internazionale nell'addestramento delle forze afgane; attenzione all'approccio regionale e inscindibilità del problema afgano da quello pakistano. Obiettivo finale di Washington resta l'eliminazione di Al Qaeda e dei santuari in Pakistan, Paese sul quale accentuare l'attenzione internazionale attraverso il sostegno alla crescita economica e alla stabilità politica.

Relazioni con la Russia

La Russia mantiene nei confronti dell'Afghanistan un approccio cauto, non solo in quanto ex invasore, ma anche a causa delle tensioni etniche nelle repubbliche ex sovietiche dell'Asia centrale. Preoccupata dalla possibile espansione del fondamentalismo islamico in tali aree ed entro i propri confini, Mosca continua a tentare di esercitare qualche forma di influenza politica sul Paese. La Russia sostiene il processo di stabilizzazione e di ricostruzione in Afghanistan, ma non partecipa alla forza internazionale di pace. L'impegno russo ammonta a 139 milioni di dollari stanziati tra il 2002 e il 2008 ed è orientato prevalentemente ai settori dell'energia, dell'istruzione, della sanità e della formazione dell'ANA (*Afghanistan National Army*). Secondo la Russia il nodo centrale della fragile situazione afgana rimane l'incapacità del Governo di Karzai di far fronte alla lotta all'estremismo e al traffico di narcotici. Mosca è, infatti, allarmata dall'aumento dei flussi di droga provenienti dall'Afghanistan che invadono i Paesi limitrofi dell'Asia Centrale, e attraverso di essi si riversano sul mercato russo. La Russia sostiene quindi la necessità di creare attorno all'Afghanistan un "cordone sanitario" rafforzando la collaborazione tra i Paesi vicini per un più efficace controllo delle frontiere. Sul fronte della lotta all'insorgenza, Mosca si oppone a qualsiasi forma di dialogo con i leader Talebani e vede nella progressiva crescente responsabilizzazione delle autorità afgane la premessa necessaria al ripristino di condizioni accettabili di sicurezza. L'Afghanistan rappresenta per la Russia uno strumento di ampliamento della collaborazione con la NATO. I vertici russi hanno ripetutamente manifestato disponibilità ad offrire supporto logistico alla missione ISAF attraverso la firma di un accordo di transito volto a tacitare l'afflusso in territorio afgano di materiale non militare dell'Alleanza Atlantica. Anche a nome della CSTO (*Collective*

Security Treaty Organization), che riunisce i Paesi del CSI, Mosca ha lanciato la proposta di stabilire con la NATO un rapporto strutturato di collaborazione nella lotta al narcotraffico e al terrorismo.

In quadro SCO (*Shanghai Cooperation Organization*) ha ospitato il 27 marzo una Conferenza Speciale sull'Afghanistan, dedicata ai temi del traffico di droga, del terrorismo e della criminalità organizzata. L'incontro si è svolto in formato SCO, Paesi osservatori (inclusi Iran e India), Paesi G8, Turchia e organizzazioni regionali e internazionali (NATO, ONU, EU, OIC, CICA, CSI, CSTO, OSCE) ed ha confermato l'esigenza di un approccio regionale alla stabilizzazione dell'Afghanistan e del quadro regionale.

Relazioni con la Cina

La Cina, fortemente preoccupata per la stabilità della provincia dello Xinjiang a maggioranza etnica turca e di religione mussulmana (uiguri), dove a detta di Pechino sarebbero presenti tensioni separatiste suscettibili di alimentare attività terroristiche di alcuni gruppi e dove l'influenza talebana potrebbe rischiare di infiltrarsi attraverso il breve tratto di frontiera di 29 Km che la regione condivide con l'estrema punta orientale dell'Afghanistan, e' stata fin dall'inizio una convinta sostenitrice dell'azione condotta dagli Stati Uniti contro il regime dei talebani.

La Cina si è quindi attivata per sostenere la ricostruzione e la stabilizzazione dell'Afghanistan, partecipando con un proprio elemento alla missione UNAMA a Kabul. Già nel 2002, in occasione della visita di Karzai a Pechino, la Cina ha offerto di 150 milioni di USD, di cui la metà a dono e la metà a credito d'aiuto. I fondi a dono sono stati utilizzati per la realizzazione di 21 progetti, tra cui la ristrutturazione del *Republican Hospital* di Kabul e la riabilitazione del sistema di irrigazione della regione di Parwan. In occasione della Conferenza di Londra del 2006 Pechino ha annunciato un ulteriore dono per 10 milioni di USD, seguito da un impegno a formare 200 esperti nei settori tecnico, sanitario e della diplomazia e dall'offerta di borse di studio universitarie annuali per studenti afgani. Il consorzio cinese guidato dal Gruppo China Metallurgic (MCC) si è aggiudicato per 3 miliardi di USD la gara per l'esplorazione e i diritti di sfruttamento della miniera di Aynak, nei pressi di Kabul, probabilmente uno dei maggiori depositi di rame del mondo. L'operazione rappresenta un autorevolissimo indicatore dell'interesse cinese al rafforzamento dei rapporti bilaterali ad ampio spettro con l'Afghanistan, con particolare riferimento alla cooperazione economica. In occasione della visita a Kabul del Ministro degli Esteri cinese Yang Jechi, è stato sottoscritto un Accordo bilaterale di amicizia e cooperazione. L'accordo prevede l'approfondimento delle relazioni commerciali, favorendo tra l'altro le esportazioni afgane in Cina, e l'afflusso di investimenti cinesi in Afghanistan, nel quadro di una politica di cooperazione regionale mirante allo sviluppo e alla stabilizzazione dell'area.

Relazioni con Repubbliche centro-asiatiche

L'Asia Centrale va assumendo un'importanza crescente in ragione delle sue risorse energetiche (in Kazakistan, Turkmenistan, Uzbekistan), del suo potenziale economico-commerciale e della sua collocazione geografica (tra Afghanistan, Iran, Cina, Russia, Caucaso) che la rende terreno cruciale per il grande gioco di influenze globali. Fra i 5 Paesi ex-sovietici dell'Asia centrale, Tagikistan, Uzbekistan e Turkmenistan condividono un lungo tratto di frontiere con l'Afghanistan e sono rappresentati nel Paese da consistenti gruppi etnici. I centro-asiatici non vedono con particolare favore un'estensione delle strategie di cooperazione regionale all'Afghanistan, se non per il settore del contrasto alla droga ed al terrorismo in un'ottica di contenimento dei flussi e delle spinte destabilizzanti provenienti da sud. I Paesi dell'Asia Centrale rivestono interesse sotto il profilo della

dimensione regionale della questione afghana, con riferimento sia agli aspetti logistici e di sicurezza sia per lo sviluppo di meccanismi di cooperazione nei settori delle infrastrutture, dell'energia e degli scambi economico-commerciali. Tali Paesi assumono una crescente rilevanza per i rifornimenti della NATO e per il ricorso alle rotte centroasiatiche quali vie di transito alternative a quelle del Pakistan, sottoposte a possibili attacchi dell'insorgenza.

Il **Kazakhstan** è da diversi anni interessato al processo di pacificazione e ricostruzione dell'Afghanistan. Il Governo kazako ha assicurato il passaggio sopra il proprio territorio agli aerei della coalizione ISAF e ha provveduto a render disponibile l'aeroporto di Almaty per gli atterraggi di emergenza e per i rifornimenti dell'*Air Force* statunitense. In modo particolare si è dimostrato interessato all'inclusione dell'Afghanistan nella rete regionale di trasporti e di comunicazione.

Dei tre Paesi centro-asiatici confinanti, il Tagikistan è sicuramente il più cooperativo sulla questione afghana ed ha favorito recentemente la creazione di nuove vie di comunicazione ed opere infrastrutturali, assicurando una maggiore integrazione con la popolazione di etnia tagika in Afghanistan. La posizione ai confini di Cina e Afghanistan ha fatto del Paese un partner importante sia per la Russia sia per gli USA a dispetto dell'isolamento geografico e della scarsità di risorse naturali (fatta eccezione per quelle idriche). Il Tagikistan tradizionalmente costituiva per Mosca un tassello per continuare a presidiare i confini instabili e strategicamente importanti con l'Afghanistan. Il traffico di droga e la crescente minaccia del radicalismo islamico rendevano il Tagikistan un alleato centrale per Mosca. Seppure in misura minore rispetto agli altri centro-asiatici, anche Dushanbe ha beneficiato della necessità statunitense di avere accesso a strutture logistiche in Asia Centrale in appoggio al conflitto in Afghanistan.

Il Turkmenistan resta legato alla scelta di neutralità adottata dopo il crollo dell'URSS e non partecipa quindi alle organizzazioni regionali, con ripercussioni anche nei rapporti con i suoi vicini, in particolare Iran e Afghanistan. Quando quest'ultimo era sotto il controllo talebano il Turkmenistan era l'unico Stato post-sovietico che manteneva relazioni ufficiali con Kabul. Il cambio di leadership non ha portato ad un riorientamento radicale della politica di neutralità, nonostante un maggiore dinamismo internazionale e una maggiore attenzione non solo verso la Russia, ma anche verso la Cina e l'UE.

Anche il Turkmenistan ha migliorato i valichi di transito ed i posti di frontiera con l'Afghanistan concentrandosi su una attività più intensiva di contrasto al traffico di droga e prevenzione al terrorismo di provenienza afghana. Il Turkmenistan gioca un ruolo importante nella fornitura di energia elettrica a costi contenuti all'area settentrionale dell'Afghanistan. Il Paese è impegnato nella ricostruzione di infrastrutture per la rete stradale e ferroviaria ed è una fonte cruciale di rifornimenti di gas naturale. Di particolare interesse è il progetto di gasdotto trans afghano (TAP, Trans-Afghan Pipeline) destinato a portare il gas turkmeno fino all'Oceano indiano. L'idea di costruire un gasdotto che attraverso Turkmenistan, Afghanistan e Pakistan risale già agli anni novanta ed era stato accantonato fino alla caduta del regime talebano. Nel dicembre 2002 i Presidenti dei tre Paesi hanno firmato l'accordo che prevede la costruzione del TAP per un costo complessivo di 3 milioni e mezzo di dollari, sottolineando l'importanza vitale di tale opera per ridare slancio alle economie della regione. L'iniziativa è vista con interesse dalle istituzioni finanziarie multilaterali in particolare ADB e Islamic Development Bank. Nel 2005 è stato completato lo studio di fattibilità commissionato dall'ADB, che ha proposto la costruzione di un gasdotto di 1700 Km.

La proiezione regionale del Turkmenistan è confermata dalla sua partecipazione ai diversi fori internazionali e regionali come ONU, IMF, WB, ECO, OSCE ed *Islamic Development Bank*. In relazione all'Afghanistan è da sottolineare la cooperazione del Turkmenistan con l'*EUSR for Central Asia*, il quale, in collaborazione con l'*EUSR for*

Afghanistan, è attivo nelle politiche per il controllo delle frontiere finalizzato alla lotta al narco-traffico e al traffico di esseri umani.

Relazioni con l'Arabia Saudita

Il Regno Saudita è da molti anni coinvolto nelle vicende afgane (si ricordi la forte presenza finanziaria a sostegno della resistenza all'occupazione sovietica). Riad mantiene, inoltre, una posizione di riservata ma ripetuta preoccupazione per l'effettiva capacità del nuovo governo di Islamabad, sottoposto ad un'accentuata pressione terroristica, di condurre un'azione ferma nei confronti dei talebani attivi sulla frontiera nord-occidentale del Paese. In quest'ottica, un'eventuale crescita dell'interesse saudita ad esercitare un ruolo di maggiore visibilità in Afghanistan potrebbe essere spiegata anche alla luce dell'attuale debolezza pakistana, la potenza regionale tradizionalmente più coinvolta nella regione. La posizione saudita non è priva di ambivalenze, soprattutto in relazione ai flussi finanziari giustificati dalla nota attività "missionaria" islamica e al controllo di Riad sulle loro destinazioni reali.

L'Arabia Saudita è stata negli ultimi mesi al centro del "processo saudita", ovvero di discussioni informali svoltesi sul suo territorio durante lo scorso Ramadan, a cui hanno preso parte rappresentanti dei governi di Kabul e Islamabad ed esponenti talebani. Il processo – cui è stata data una pubblicizzazione non desiderata – risulterebbe sospeso, sebbene sia stata manifestata disponibilità a riprendere il dialogo qualora le parti in causa esprimessero un interesse in tal senso. Il contributo dell'Arabia Saudita si estrinsecerebbe in un ruolo di facilitatore giustificato dalla preminenza derivante dalla custodia dei luoghi sacri dell'Islam.

Il Governo afgano ha usato il collegamento saudita per avviare alcuni contatti con la leadership talebana. Dopo poco tempo, tuttavia, i talebani hanno mostrato scarsa flessibilità e l'iniziativa non ha trovato buon esito, dal momento che una precondizione insindacabile per l'inizio di qualsiasi colloquio (da parte talebana) risulta essere il ritiro delle forze militari internazionali.

Relazioni con gli Emirati Arabi Uniti

Gli Emirati Arabi Uniti sono l'unico paese arabo che contribuisce alla missione in Afghanistan con un contingente di truppe a fianco dell'esercito canadese. In occasione della Conferenza di Parigi, il Ministro degli Esteri Bin Zayed ha annunciato che gli EAU stanzeranno aiuti per un totale di 250 milioni USD a favore di progetti di sviluppo in Afghanistan. Una parte consistente di questa somma sarà destinata a un programma speciale in ambito agricolo, da gestire in collaborazione con Spagna e Polonia. H.H. Mohammad N. Al Dhaheri, ministro della giustizia federale, durante il discorso tenuto alla conferenza di Roma sul *Rule of Law*, ha dichiarato di voler elaborare un programma di supporto alle stesse istituzioni afgane per la lotta al riciclaggio di denaro sporco ed al finanziamento del terrorismo. Il programma includerà gli sforzi già compiuti dalla Banca Centrale EAU, che dal maggio del 2006 compie un'attività di *training* destinata alla formazione di specialisti afgani in campo legale, giudiziario e della sicurezza in genere. Gli EAU hanno inoltre dichiarato, in sede di conferenza RoL, di voler stanziare 1 milione di dollari per il Fondo Speciale di supporto al Settore Giustizia, considerando la possibilità di finanziare ulteriori nuovi programmi di formazione per il personale afgano impegnato nel settore giustizia, con l'eventuale coinvolgimento dell'*Abu Dhabi Judicial Training & Studies Institute*. Quest'ultimo ha già fornito un fondamentale supporto alla ricostruzione del paese, partecipando al processo elettorale afgano del 2005 con la concessione di assistenza tecno-informatica. Gli Emirati Arabi sono stati tra i promotori del Gruppo Amici

del Pakistan riunitosi per la prima volta New York a margine dell'UNGA il 26 settembre, il cui secondo incontro si terrà ad Abu Dhabi in novembre.

Relazioni con la Gran Bretagna

Con i suoi 8000 soldati (i caduti britannici ammontano a circa 120 dall'inizio delle operazioni nell'ottobre 2001), un'Ambasciata in loco (seconda per grandezza dell'intera rete) e con \$ 450 milioni di stanziamenti del DFID per i prossimi 4 anni, confermati alla Conferenza di Parigi (nel quadro di un piano congiunto Afghanistan, Regno Unito e *Aga Khan Development Network*), l'Afghanistan resta al vertice delle priorità internazionali del Regno Unito. Il sostegno britannico alla ricostruzione dell'Afghanistan si focalizza sui settori della lotta al narcotraffico, della *governance*, della *rule of law*, delle infrastrutture, dell'agricoltura, della condizione femminile. Nella sua ultima visita in Afghanistan, il 21 agosto, il Primo Ministro Brown ha inoltre annunciato un contributo aggiuntivo di \$120 milioni per progetti di sviluppo nonché ulteriore sostegno all'addestramento dell'esercito e della polizia nazionale. L'obiettivo primario per Londra resta la lotta all'insorgenza e lo sradicamento di Al-Qaeda. In quest'ottica il Regno Unito appoggia l'azione di Karzai, volta, favorendo il recupero di elementi disposti a dissociarsi, a prestare fedeltà alla costituzione afgana. Secondo Brown, questa strategia avrebbe sinora portato ad oltre 5000 defezioni. Quale diretto contributo nel settore della sicurezza, da parte britannica si prevede di addestrare entro il 2008 70mila soldati afgani. La corruzione è il tema sul quale si fa stato di una crescente insofferenza nei confronti di Kabul: è reale il rischio, secondo il *Foreign Office*, che la percezione diffusa di una sostanziale inerzia di Karzai sull'argomento vada a indebolire la base di consenso interno su cui poggia l'impegno del Regno Unito in Afghanistan.

Relazioni con la Germania

Nonostante un crescente scetticismo dell'opinione pubblica, il 16 ottobre scorso il *Bundestag* ha approvato a larga maggioranza il rinnovo della partecipazione tedesca ad ISAF, aumentando a 4.500 (da 3.300) il limite massimo delle truppe impiegabili in Afghanistan. Nel nuovo mandato è previsto anche l'impiego di sei Tornado e il rafforzamento della componente aerea destinata a compiti logistici. L'incremento dell'impegno militare tedesco è riconducibile agli obiettivi di rafforzamento della sicurezza nella regione nord; di intensificazione delle attività di addestramento dell'esercito afgano; di necessità di far fronte agli accresciuti compiti di ISAF in vista delle elezioni del 2009. Tra le possibili ulteriori novità è al momento in discussione l'ipotesi di un utilizzo flessibile delle eccezioni per l'impiego delle truppe tedesche fuori dall'area di responsabilità, ipotesi legata all'intensificazione dell'attività di *training* dell'esercito afgano, in un'ottica di progressiva afganizzazione della sicurezza. Essa, assieme alla ricostruzione civile, rappresenta per Berlino il cardine di una strategia di graduale disimpegno. Da parte tedesca si intende inoltre diminuire il tetto dei militari impiegabili nell'operazione *Enduring Freedom* da 1400 a 800 uomini e ritirare 100 uomini delle truppe speciali. Berlino non si nasconde alcune persistenti criticità nel coordinamento tra ISAF ed *Enduring Freedom*.

Molto rilevante è il contributo tedesco alla ricostruzione civile, tradottosi tra il 2002 e il 2008 in aiuti per oltre 1,2 miliardi di dollari (fonte Governo afgano). La Germania, già *key partner* per la ricostruzione della polizia fino al lancio di EUPOL, ha sostenuto in sede europea il raddoppio del contingente della missione, di cui è già primo contributore (33 funzionari di polizia e 11 civili). Berlino attribuisce assoluta priorità all'attività di formazione delle forze di sicurezza afgane e condivide l'esigenza di rafforzare l'efficacia e la visibilità di EUPOL puntando ad un miglior coordinamento con il dicastero afgano dell'Interno – ora guidato da Atmar la cui nomina è stata positivamente accolta da parte tedesca – e con i programmi di *training* in corso promossi anche dagli USA. Pur mantenendo il forte

impegno nella missione EUPOL la Germania sta aumentando contestualmente il peso dei progetti bilaterali per la ricostruzione della polizia afgana, attuati dal GTZ in conformità con le priorità definite da EUPOL. Berlino pensa di replicare la formula basata sulla temporanea estrazione ai fini addestrativi di contingenti di polizia afgani dalle regioni di rispettivo impiego per esservi reimmessi dopo un'azione di *mentoring* da parte degli esperti tedeschi. Il progetto bilaterale prevede l'impiego di un centinaio di *short term experts* tedeschi con l'obiettivo di formare nella regione nord a livello distrettuale circa 3000 poliziotti afgani.

Italia e Germania registrano una costante sintonia sul dossier afgano e condividono la priorità di un approccio bilanciato tra strumento militare e ricostruzione civile. All'interno di quest'ultima si colloca il forte accento tedesco sulla formazione della polizia, che vede Berlino impegnata sia con EUPOL, sia con una significativa componente bilaterale. Ad accomunarci è anche la priorità attribuita alla ricostruzione istituzionale e allo stato di diritto, rispetto al mero obiettivo della stabilizzazione di sicurezza. Sulla formazione dell'esercito, con riferimento alla richiesta americana di un nuovo contributo al fondo fiduciario istituito in ambito NATO a sostegno dell'ANA (*Afghan National Army*), da parte tedesca ed italiana si condivide la preferenza per la sollecitazione di un maggiore impegno in prima battuta di quei partner che non forniscono contributi militari alla stabilizzazione afgana. Anche sul delicato tema del ruolo di ISAF nella lotta al narcotraffico, Italia e Germania hanno assunto posizione analoghe. Entrambi i Paesi hanno deciso di non mettere a disposizione truppe per svolgere attività di interdizione, riaffermando la fondamentale necessità di assicurare la titolarità afgana di tali operazioni. E' stata in via teorica discussa la fattibilità di interventi OMLT internazionali a sostegno della locale polizia anti-droga, su cui Berlino ha comunque espresso delle riserve.

Sul piano politico, la convergenza italo-tedesca si estende alla comune insoddisfazione per l'esperienza di questi primi anni della struttura costituzionale e all'importanza del rispetto dell'appuntamento delle elezioni, alle quali entrambi i Paesi hanno già contribuito per la stagione 2009-2010 e per la precedente fase elettorale 2004-2005.

Durante la Presidenza tedesca del G8 (2007) Berlino ha dato forte impulso alla dimensione regionale del dossier afgano lanciando l'*Afghanistan – Pakistan Initiative* e organizzando la sessione di *outreach* con i Ministri degli Esteri dei due Paesi. L'Italia intende riprendere tali iniziative nel quadro della Presidenza italiana del G8.

Relazioni con la Francia

Presente in teatro afgano con oltre 2400 uomini, la Francia è il quinto maggiore contributore della missione ISAF, a seguito dell'incremento del proprio dispositivo militare nell'area della capitale. Lo scorso agosto la Francia e' subentrata all'Italia nel comando della Regione di Kabul. Dopo il ritiro del grosso delle truppe da *Enduring Freedom*, decisa nell'ultima fase del mandato di Chirac, la Francia continua ad avere 30 unita' delle forze speciali che collaborano con gli USA. Sul fronte militare Parigi resta disponibile ad un alleggerimento dei *caveat*, ma non all'invio di nuove truppe. Tale orientamento viene confermato anche a fronte della richiesta di rafforzamento avanzata in vista delle prossime elezioni. Resta molto limitato il contributo francese ad EUPOL (un poliziotto e due civili).

Dopo gli attacchi di Surobi, costati la vita a 10 militari francesi, sul tema della presenza in Afghanistan si sta registrando una crescente sensibilita' da parte dell'opinione pubblica. Nel confermare gli impegni assunti al Vertice NATO di Bucarest, la Francia ritiene prioritario avviare un dialogo con la nuova Amministrazione USA sulla strategia di stabilizzazione afgana. Parigi intende ora focalizzare la propria attenzione su tre aspetti: l'afghanizzazione della sicurezza; il dialogo tra le autorità afgane e l'insorgenza per

portare avanti il processo di riconciliazione; il ruolo del Pakistan nell'azione di stabilizzazione.

La Francia resta impegnata anche nel quadro della ricostruzione. La Presidenza Sarkozy ha raddoppiato gli aiuti civili al Paese e ha promosso nel giugno 2008 la **Conferenza internazionale di sostegno all'Afghanistan**, che ha rilanciato l'impegno del Governo afgano e della comunità internazionale, con la conferma delle priorità stabilite dal *Compact* di Londra (2006), la presentazione della nuova Strategia Nazionale Afgana per lo Sviluppo (*Afghanistan National Development Strategy*) e la raccolta di nuovi *pledge* finanziari per oltre 20 miliardi di dollari. A conferma del rinnovato dinamismo impresso da Parigi al dossier afgano, il Quay d'Orsay ha ospitato il 14 dicembre scorso una **riunione informale sull'Afghanistan**, alla quale hanno preso parte cinque dei sei Paesi confinanti (l'Iran non è intervenuto) e l'India, per rilanciare il tema della cooperazione regionale sulla base della Dichiarazione di Buon Vicinato del 2002. Tra le conclusioni più rilevanti dell'incontro di dicembre, la decisione - anche da parte UE - di fornire assistenza alla *Regional Economic Cooperation Conference*, di cui Islamabad si è impegnata a sostenere la terza sessione (dopo quelle del 2006 e 2007) e di riconvenire una riunione regionale in area nel 2009.

Il rafforzamento del dispositivo militare francese in teatro afgano e i due eventi ospitati a Parigi nel 2008 sono indice di un visibile rilancio dell'azione francese in Afghanistan, con l'obiettivo di recuperare spazio e riguadagnare, anche nel più ampio scenario internazionale, un ruolo consono al proprio peso e alle proprie ambizioni, con un occhio più sensibile verso Washington. Questa politica costituisce un'evoluzione dell'approccio, seguito prima della Presidenza Sarkozy, di presa di distanza dallo scenario afgano e rappresenta una forma di coinvolgimento politico, diplomatico, di cooperazione allo sviluppo in alternativa ad un impegno militare che, anche dopo l'ultimo incremento, resta di livello inferiore a quello di altri partner NATO.

Relazioni con l'UE

Alla luce della revisione della strategia internazionale sull'Afghanistan, il rinnovato impegno politico di lungo periodo richiesto agli attori coinvolti e l'accrescimento dello sforzo - soprattutto sul piano della ricostruzione civile e istituzionale - devono essere condivisi anche in ambito europeo. Una più approfondita visione comune fra i partner UE è preliminare e necessaria per un costruttivo dialogo con l'Amministrazione americana. In tale contesto è stata chiamata anche da Washington a svolgere un ruolo maggiore e più visibile, per il quale è anzitutto necessario un miglior coordinamento tra gli attori UE presenti in loco (Rappresentante Speciale, Commissione Europea e EUPOL). In prospettiva, sarà anche opportuno prevedere un unico rappresentante per Commissione e Consiglio attraverso la formalizzazione di un RSUE che svolga anche i compiti di Capo della Delegazione della Commissione (doppio cappello). Contraria a questa soluzione continua ad essere la Commissione.

Il contributo europeo per la stabilizzazione dell'Afghanistan si concretizza in diversi fronti: **polizia, governance** in generale, **dimensione regionale e processo elettorale**. La riforma della **polizia** - su cui insistono contributi europei prevalentemente di natura civile e apporti USA di carattere militare - rimane cruciale e richiede una maggiore integrazione con settori limitrofi del pilastro ***Rule of Law***, come la giustizia, nel quale è essenziale che la Commissione avvii al più presto i propri progetti e si coordini con gli altri donatori (tra cui l'Italia).

L'apporto UE è infine atteso ed auspicato anche a supporto delle elezioni di agosto, per le quali è in via di definizione il dispiegamento di una Missione di Osservazione Elettorale della Commissione Europea, fortemente auspicata da parte dei Paesi membri UE e da

parte americana. Al fine di sciogliere le riserve sulle modalità di partecipazione, dovute alle criticità della cornice di sicurezza, è stata predisposta e curata dalla stessa Commissione Europea una visita di esplorazione. La valutazione complessiva della Commissione è stata piuttosto negativa, non solo per i previsti problemi di sicurezza ma anche per ragioni attinenti alla credibilità del processo elettorale. La COM ha lamentato l'assoluta assenza di controlli per la registrazione del voto e ha messo in discussione l'indipendenza della Commissione Elettorale Indipendente, organo deputato a vigilare sulla correttezza e sulla trasparenza nello svolgimento del processo elettorale. La Commissione Europea sarebbe pertanto orientata verso una ipotesi di missione elettorale ridotta, dispiegata solo nei maggiori centri ma prolungata nel tempo (5-6 settimane prima del voto), contrariamente alla full-fledged mission auspicata da USA e UK. Si tratta di un approccio a lungo termine, destinato anche a porre le basi per la prossima tappa (elezioni politiche del 2010), ma volto soprattutto a ridimensionare il profilo e le responsabilità degli osservatori europei. Per ridurre il rischio di essere coinvolta in una eventuale deriva del processo, essa focalizzerebbe la sua attenzione sullo svolgimento delle procedure evitando, perlomeno in questa fase, di esprimere pareri sul risultato finale. Vi sarà in ogni caso una seconda missione esplorativa, guidata da un membro del Parlamento Europeo, il francese Philippe Morillon.

Permangono le note difficoltà di reclutamento per EUPOL, dovute sia alle estreme **condizioni di insicurezza** che agli **scarsi incentivi** forniti al personale europeo (questione che si sta cercando di risolvere attraverso un significativo incremento delle indennità di missione). Nonostante la conferma della volontà sancita da parte dei Ministri degli Esteri di procedere con il previsto rafforzamento della missione, persistono dubbi sulla possibilità di effettuare attività di addestramento su larga scala in un contesto di sicurezza che l'assenza di accordi organici tra la missione UE e ISAF (per via della nota opposizione turca), rende particolarmente instabile. La possibilità attualmente in discussione di un ampliamento del mandato di EUPOL o di un possibile utilizzo della Gendarmeria europea nelle attività di formazione, non possono prescindere da **un'approfondita analisi delle numerose difficoltà affrontate dalla missione** in questi primi 21 mesi di vita. Dopo la discussione tra Ministri degli Esteri a margine del Consiglio Europeo del 19 marzo, il Ministro francese Kouchner ha inviato una lettera ai colleghi degli altri Paesi che fanno parte della Gendarmeria Europea (EGF- Italia, Spagna, Portogallo, Paesi Bassi e Romania) per invitarli a presentare già il 31 marzo alla riunione dell'Aja una proposta concreta a complemento dell'azione di EUPOL, che dovrebbe prevedere circa 300 poliziotti da dispiegare per attività di addestramento, formazione e mentoring a favore della polizia afgana "robusta", inizialmente in distretti sufficientemente sicuri (intorno a Kabul) e successivamente nelle altre zone del Paese.

L'Italia impiega attualmente in EUPOL 7 Carabinieri, 4 Agenti della Guardia di Finanza e 2 civili inseriti nello staff della missione (**13 in totale**). Nel contesto del processo di selezione attualmente in corso (16a richiesta di contributi), l'Italia ha messo a disposizione 3 unità aggiuntive provenienti dai Carabinieri, 4 dalla Guardia di Finanza ed 1 civile (**il contributo italiano potrebbe pertanto arrivare a 21 unità**).

Il 1° settembre 2008 l'Ambasciatore **Ettore F. Sequi** – già Rappresentante italiano a Kabul – ha assunto le funzioni di Rappresentante Speciale dell'Unione Europea per l'Afghanistan, subentrando allo spagnolo Vendrell.

La cooperazione finanziaria tra l'UE e l'Afghanistan

La UE è stata, negli ultimi anni, tra i principali donatori a favore dell'Afghanistan. Gli aiuti comunitari vengono oggi canalizzati attraverso due strumenti finanziari in vigore dal 1° gennaio 2007: il **Development and Cooperation Instrument (DCI)**, e lo **Strumento per la Stabilità (IfS)**.

I. Nel quadro della programmazione DCI, 610 milioni di euro (pari ad approssimativamente 5,2 € *pro capite*: di gran lunga il contributo più consistente tra i paesi beneficiari del DCI) sono stati stanziati **fino al 2010**. Tre sono le "aree focali" previste: a) sviluppo rurale: 30% del budget; b) Governance: 40% del budget; c) salute: 20% del budget. La parte restante dello stanziamento è distribuita su tre aree "non focali": a) protezione sociale; b) azioni di sminamento; c) cooperazione regionale.

L'attuazione dei progetti viene coordinata attraverso le strutture e i meccanismi previsti nell'ambito dell'*Afghanistan Compact*.

Di particolare interesse, rispetto al ruolo rivestito dall'Italia, sono i progetti volti al rafforzamento della *rule of law*, inquadrati nel settore *Governance*. I progetti della Commissione in questo campo si inscrivono nel quadro della riforma generale della giustizia. Essi mirano al rafforzamento delle capacità, dell'efficacia e dell'integrità del sistema giudiziario, di polizia, doganale, e al sostegno alla lotta al narcotraffico in stretto coordinamento con gli altri donatori (in particolar modo con i *lead countries* nei vari settori). Gli interventi si innestano su quelli già finanziati nello scorso periodo di programmazione, come ad esempio il programma "*Accesso alla giustizia a livello distrettuale*". Essi sono rivolti alle riforme e al miglioramento della qualità dei servizi giudiziari e di assistenza legale (inclusi settori come i diritti umani, il reclutamento di giudici e procuratori, la formazione e l'amministrazione della giustizia a livello locale e regionale).

La Commissione continuerà inoltre a contribuire ai *trust fund* internazionali nel settore del diritto e dell'ordine pubblico. Nel 2007, **70 milioni di euro** sono stati per esempio destinati al programma biennale *Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA)*.

II. Nell'ambito dell'Instrument for Stability (IfS), 2 milioni di euro sono al momento destinati a missioni di esperti UE nell'ambito della "Missione giustizia". Quest'ultima è composta da un *team* di sette esperti ed ha già iniziato ad operare sul terreno da luglio 2007. Circa **9 milioni €** sono invece destinati a un progetto di cooperazione regionale in materia di *capacity building* nel settore dei traffici di droga da e verso l'Afghanistan, attuato principalmente da Germania e Italia (attraverso la Guardia di Finanza) di concerto con l'UNODC e con INTERPOL.

La principale caratteristica dell'IfS è la flessibilità delle procedure: è pertanto prevedibile che ulteriori azioni possano essere finanziate nel quadro di questo strumento qualora ritenuto necessario da Bruxelles.

III. Considerato il ruolo dell'Italia nel settore della giustizia, si ribadisce la necessità di continuare gli sforzi nella riforma del sistema giudiziario e di ricercare le opportune sinergie con la Commissione europea. In tal senso, il canale più efficace rimane quello di contatti costanti tra la nostra Ambasciata e la Delegazione della Commissione europea a Kabul, che gioca un ruolo fondamentale nella programmazione e nell'attuazione delle misure in base alla cosiddetta "deconcentrazione" degli aiuti comunitari.

Relazioni con le principali Organizzazioni Internazionali

UNAMA: La missione UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*), fa capo al Dipartimento Affari Politici delle Nazioni Unite, ed è stata istituita con la Risoluzione 1401/2002 per l'attuazione degli Accordi di Bonn del 2001. UNAMA gestisce le attività umanitarie e di ricostruzione e si compone prevalentemente di personale civile (in totale 1300 persone, per l'80% locale), mentre 18 Paesi forniscono ciascuno un osservatore militare. Sono attivi 17 Uffici provinciali ed è prevista l'apertura di ulteriori 6 nel 2008-2009. Il 10 marzo 2008, il Segretario Generale dell'ONU ha conferito al norvegese **Kai Eide** l'incarico di proprio **Rappresentante Speciale per l'Afghanistan (RSSG)** e Capo della missione UNAMA. Il mandato viene rinnovato annualmente. Il Consiglio di Sicurezza ha effettuato una missione in Afghanistan dei Rappresentanti Permanenti, guidata dall'Italia che ha avuto incontri a Kabul e Herat, descrivendo una situazione che seppure molto critica lascia spazio ad un cauto ottimismo. L'impegno di UNAMA nel Paese mira a sostenere più coerentemente il Governo afgano; a rafforzare la cooperazione con ISAF; a fornire una politica a vasto raggio attraverso una rafforzata e ampliata presenza nel Paese; a fornire buoni servizi per i programmi di riconciliazione guidati da afgani; a sostenere gli sforzi volti a migliorare la *governance*, la RoL e la lotta alla corruzione; a dotarsi di un ruolo centrale di coordinamento per facilitare la consegna degli aiuti umanitari; a monitorare la situazione dei diritti umani e coordinare gli sforzi per proteggerli; ad assistere al processo elettorale attraverso l'*Afghan Independent Electoral Commission* (AIEC); a sostenere la cooperazione regionale. Il Consiglio di Sicurezza ha approvato il 23 marzo 2009 la risoluzione che rinnova il mandato di UNAMA.

NATO: L'**Afghanistan** è l'operazione più impegnativa e rilevante della NATO. La consistenza delle forze ISAF è progressivamente cresciuta ed ammonta oggi a circa 62.000 unità appartenenti alle 26 Nazioni Alleate e a 14 Paesi non NATO. Gli Stati Uniti sono il principale fornitore di truppe (circa 30.000). I principali Paesi contributori sono, dopo gli Stati Uniti, il Regno Unito (8.600), la Germania (3650), il Canada (2780), la Francia (2770) e l'Italia (2600).

Sul piano dell'attuazione del *comprehensive approach*, strategia pienamente sposata dalla nuova Amministrazione USA, si registra un crescente impegno anche nell'ottica di una ragionata e graduale *exit strategy* dal Paese, ormai apertamente annunciata dal Presidente Obama. A partire dal Vertice NATO di Bucarest dell'aprile 2008, nel quale i Capi di Stato e di Governo hanno approvato i nuovi pilastri della strategia politico-militare dell'Alleanza in Afghanistan, l'enfasi è stata posta in via crescente sull'esigenza di incrementare l'attività di formazione delle forze di sicurezza afgane (esercito e polizia) per rafforzare la loro capacità di gestione della sicurezza (*capacity building*) in maniera sempre più autonoma. A tale proposito il progressivo trasferimento delle responsabilità di sicurezza alle autorità afgane, avviato lo scorso anno nell'area di Kabul, costituisce una prima fondamentale tappa, cui dovranno seguirne altre. Sebbene non sia ancora completamente ultimato il processo di revisione strategica sull'Afghanistan, traspare l'orientamento americano, pur non esplicitato, di proporre ulteriori significativi aumenti degli obiettivi di accrescimento delle forze di polizia e delle forze armate (questi ultimi già innalzati lo scorso settembre fino a 134.000 unità).

L'Ambasciatore Fernando Gentilini ha assunto nel luglio 2008 l'incarico di Rappresentante Civile della NATO (*Senior Civilian Representative*).

Il 22 settembre 2008 il Consiglio di sicurezza ha adottato la Risoluzione 1833 che rinnova la missione ISAF, sottolineando quanto sia importante il suo sostegno al Governo afgano per migliorare la situazione di sicurezza del Paese. L'Afghanistan quindi continua ad essere per l'Alleanza l'operazione più impegnativa e rilevante. La consistenza delle forze

ISAF è progressivamente cresciuta ed ammonta oggi ad oltre 54.000 unità appartenenti alle 26 Nazioni Alleate e a 14 Paesi non NATO.

G8: La questione afghana è oggetto di attenzione anche da parte del G8, che dal 2007 su impulso dell'allora Presidenza tedesca ha avviato l'iniziativa "Afghanistan-Pakistan", attenta alla dimensione regionale del problema afghano e allo sviluppo di interventi di cooperazione nelle aree transfrontaliere. In tale ambito prosegue l'originaria iniziativa "Afghanistan-Pakistan" lanciata a Potsdam nel 2007 per la stabilizzazione e lo sviluppo socio-economico delle aree di frontiera FATA (*Federally Administered Tribal Areas*). In quell'occasione, i Ministri degli Esteri del G8 dedicarono una sessione di *outreach* allargata ai loro omologhi di Afghanistan e Pakistan. Attualmente, l'iniziativa per le FATA include circa 175 progetti di sviluppo e stabilizzazione, proposti dai partner G8 in diversi settori (sicurezza, rifugiati, economia, infrastrutture, educazione, sanità, contatti con la società civile, gestione delle frontiere e delle dogane, *capacity building*, ed altre aree ritenute prioritarie sia dai partner G8 che dai Governi afghano e pakistano). I Ministri degli Esteri del G8, riunitisi a Kyoto il 26-27 giugno 2008, hanno adottato una dichiarazione *ad hoc* sull'Afghanistan, oltre a sancire l'istituzione di un "*Coordination Arrangement for the G8 Afghanistan-Pakistan Initiative*". Posto sotto la guida della Presidenza G8 di turno, prevede anche il coinvolgimento di UNAMA e dei Governi afghano e pakistano. Gli incontri si tengono ad Islamabad e Kabul. L'idea di creare un meccanismo di coordinamento è stata fortemente supportata, in particolare, dalla Germania.

Durante la Presidenza italiana del G8 l'Italia intende rafforzare il meccanismo di coordinamento deciso a Kyoto. Sul piano politico diplomatico in occasione della Riunione dei Ministri degli Esteri del G8 di Trieste, è prevista la convocazione di una sessione di *outreach* con i Ministri degli Esteri di Afghanistan, Pakistan, gli altri Paesi della regione e partner importanti che possono dare un contributo al dialogo regionale. L'evento non si qualifica come *pledging conference* ma come occasione per rilanciare meccanismi di cooperazione nella regione.

SITUAZIONE ECONOMICA

Il **settore fiscale** è stato sottoposto negli anni passati ad importanti riforme che hanno contribuito a rendere più stabile la difficile situazione delle finanze pubbliche. L'80% del sistema economico afghano è informale e le entrate fiscali governative sono passate dal 4,7% nel 2003/2004 ad un indice dell'8,2% nel marzo 2007, una percentuale ancora molto bassa anche se in sensibile crescita. Questo aumento, unito ad una prudente politica verso le spese di gestione del *core budget*, ha portato ad una graduale riduzione nel deficit del budget operativo (escluse le donazioni) sin dal 2004/2005. Il sistema di riscossione fiscale è comunque ancora altamente inefficiente e affetto da alti livelli di corruzione, soprattutto nelle province dove minore è il controllo dell'amministrazione Karzai. Le entrate previste sono pari a meno della metà delle previsioni di spesa; l'autosufficienza non potrà essere raggiunta prima del 2012. L'Afghanistan continua, intanto, a dipendere pesantemente dall'afflusso di aiuti esterni.

Il **settore finanziario** è ancora in una fase "embrionale", in quanto, pur essendo un Paese nel quale le transazioni avvengono ancora in larga misura in contanti, il sistema bancario in Afghanistan si è sviluppato notevolmente solo negli ultimi anni. L'approvazione delle leggi di riforma della Banca Centrale Afghana (DAB) e del sistema bancario ha costituito la prima tappa per il rilancio del settore finanziario nel Paese ed ha introdotto il fondamentale principio della sua autonomia. Essa dovrà continuare a svolgere un essenziale ruolo di supervisione sulle singole banche commerciali, settore che ha subito notevoli progressi rispetto al recente passato.

1. Andamento congiunturale

Il quadro economico afghano risente inevitabilmente degli effetti di lungo periodo di guerre e conflitti intercorsi nel Paese. Gran parte delle infrastrutture sono andate distrutte, il commercio estero è praticamente inesistente e il bilancio statale dipende per il 60% dagli aiuti internazionali. La Pubblica Amministrazione è in via di ricostruzione e soffre di una diffusa corruzione (il *Transparency International Corruption Perceptions Index* è pari a 2,5 e pone il Paese al 117° posto su 158). Dopo quasi un trentennio di conflitti che hanno devastato le infrastrutture del Paese, il Governo Karzai è impegnato in una serie di importanti riforme con il fondamentale supporto tecnico e finanziario della Comunità internazionale. Su questo sfondo, i progressi in ambito economico compiuti negli ultimi 5 anni non sono trascurabili. Tre decenni di conflitto non hanno piegato il tradizionale spirito imprenditoriale degli afghani, alimentato anche dal ritorno della diaspora. L'imponente sforzo volto a favorire la ricostruzione e lo sviluppo economico del Paese si scontra però con fortissime criticità, prima tra tutte il precario quadro di sicurezza. A questo si accompagnano una carente dotazione infrastrutturale (particolarmente nel settore energetico) e un sistema giuridico-legale in materia di regolamentazione discutibile. Dal 2002 ad oggi il Prodotto Interno Lordo del Paese è cresciuto di oltre il 73%, con tassi medi superiori all'8% annuo, fino al 15%.

L'agricoltura assicura circa il 38% del PIL e impiega l'80% della popolazione attiva. Sebbene, infatti, solo il 12% del territorio afghano sia considerato coltivabile, il settore agricolo rappresenta il 40% dell'economia. Il settore agricolo venne gravemente danneggiato durante lo svolgimento della guerra civile e sotto il regime talebano, le problematiche sono state ulteriormente esacerbate da una serie di periodi di siccità tra il 1998-2000. L'agricoltura ha compiuto una straordinaria ripresa nel 2003, dovuta ad una abbondanza delle precipitazioni. In ogni caso l'ambito della produzione rurale continua a rappresentare la metà della produzione globale a partire dal 1978. Meritevole di nota è il fatto che nel frattempo la popolazione è quasi raddoppiata. Il grano e la farina sono i prodotti alimentari più importanti in Afghanistan. Il consumo annuale pro-capite di frumento eccede i 150 kg. Il paese, comunque, dipende dal vicino Pakistan per le importazioni di farina già macinata. Le fonti dell'importazione di grano mostrano alcune caratteristiche importanti sulla distribuzione geografica, linguistica e storica della popolazione. Le etnie del Nord (prevalentemente i Tagiki e gli Uzbeki) tendono a importare farina dal Kazakhstan o dall'Iran, anche se il Pakistan può essere una fonte più logica di importazioni in molti casi. La popolazione Pashtun del paese, d'altro canto, si attiene agli aiuti pakistani. Circa il 70% del grano viene prodotto nei campi irrigati in Afghanistan. Per l'orticoltura, che affianca il settore cerealicolo, si può registrare la coltivazione di canna da zucchero, ortaggi e frutta. L'Afghanistan è infatti stato uno dei principali esportatori mondiali di uva secca. Negli anni settanta i prodotti agricoli hanno costituito il 40-60% di tutti i guadagni da esportazioni. Infine un altro prodotto significativo dell'economia afghana è rappresentato dal papavero da oppio, di cui il Paese è il principale produttore mondiale.

Nel 2007 il PIL nominale stimato dal FMI (esclusa la produzione di oppio) si attesta sugli 8,8 miliardi di dollari (7,3 miliardi nel 2005/2006), mentre il valore della produzione di oppio è stimato in 4 miliardi.

L'allevamento e l'esportazione di lana e pelli contribuiscono anche esse, in maniera significativa, alla formazione del reddito del paese. Circa 26 milioni di capi tra ovini e caprini costituiscono un patrimonio zootecnico eccezionale, arricchito per giunta dalla qualità karakul, ottima per pellicce. Il sottosuolo afghano racchiude **giacimenti di petrolio e gas** ritenuti consistenti che non sono però al momento sfruttati a causa della situazione di insicurezza generale. I progetti di **oleodotti** studiati dall'americana UNOCAL e dall'Argentina Bidas negli anni '90 sembrano rimettersi in moto dopo l'*Inter-*

Governmental Framework Agreement firmato dai Governi interessati al TAPI nell'aprile del 2008 a Islamabad. Si può aggiungere che le risorse minerarie e energetiche del Paese, ritenute consistenti, non sono sfruttate. Ci sono dei progetti in questo senso ma, data la scarsa sicurezza del territorio, non si è andati oltre la semplice teorizzazione. I **trasporti** e le **infrastrutture** sono una necessità per lo sviluppo del Paese, e numerosi sono i programmi per la creazione di autostrade sviluppate su alcune direttrici principali (Kabul-Herat, Kabul-Kandahar- Kabul-Jalalabad).

Le previsioni a medio termine del FMI disegnano uno scenario nel quale i principali ostacoli alla crescita (tra cui la penuria di energia a Kabul e l'aleatoria situazione della sicurezza) dovrebbero essere gradualmente ridotti. La crescita nel medio termine potrà altresì essere influenzata da tre elementi;

1) i programmi di sviluppo rurale e gli aiuti della comunità internazionale, volti a sradicare la coltivazione dell'oppio in favore di colture alternative - se mantenuti - potranno creare rilevanti benefici al sistema agricolo lecito, da cui dipende il reddito di oltre 2/3 della popolazione, e contribuire ad una crescita dell'economia;

2) il FMI e il Governo afghano si aspettano massicci investimenti stranieri per lo sviluppo dell'industria mineraria, un settore che potrebbe rappresentare la chiave di volta per una crescita economica duratura⁵;

3) una concomitante e sostenuta crescita del commercio e dei servizi.

Parallelamente a questi settori si è registrata una notevole espansione dell'economia informale, ma non contabilizzata nelle statistiche ufficiali. È il caso degli oppiacei.

2. La produzione di oppiacei

L'Afghanistan produce e commercia una quota stimabile del 93% dell'oppio mondiale. Questa coltivazione si adatta alle caratteristiche morfologiche del territorio ed assicura ottimi ricavi, tanto da giocare un ruolo chiave nell'economia rurale, nell'occupazione e nella riduzione della povertà. Nel 2007 le coltivazioni di papavero si sono estese fino ad arrivare a 193 mila ettari di terreno, producendo un raccolto pari a 9 mila tonnellate di oppio. Secondo una ricerca condotta nell'agosto del 2008 dall'UNODC (*United Nation Office on Drugs And Crime*) sulla produzione di oppio, gli ettari di terreno destinati alla coltivazione dell'oppio sono diminuiti del 19% rispetto al 2007; la produzione, però, è calata di un solo 6%, dovuto ad un aumento della densità di rendita per ettaro. Le tecniche di sradicamento adottate si sono dimostrate inefficaci e dispendiose in termini di vite umane. Dal 2007 il numero di province che hanno efficacemente debellato il problema droga è aumentato di circa il 50%. In realtà, il 98% dell'intera produzione cresce in sole 7 province del sud-ovest (Helmand, Kandahar, Uruzgan, Farah, Nimroz e in misura inferiore Daykundi e Zabul) dove vi sono anche gli insediamenti permanenti talebani e gruppi criminali organizzati. Questo a confermare la connessione esistente tra droga ed insorgenza. La provincia di Helmand nello specifico, produce i 2/3 del totale.

Il calo della produzione nel 2008 può essere attribuito a due fattori:

- buona leadership locale: alcune province come Badakshan, Balkh, Nangarhar hanno scoraggiato la coltivazione di oppiacei tramite campagne di sensibilizzazione e la promozione dello sviluppo rurale;

- cattive condizioni climatiche: nelle regioni settentrionali e occidentali le coltivazioni sono state danneggiate dalla scarsità delle precipitazioni.

La strategia sulla droga dell'Unione Europea per il periodo 2005-2012 e il relativo piano d'azione sulla droga 2005-2008, raccomandano una maggiore cooperazione con i Paesi lungo le frontiere orientali dell'UE, dei Paesi balcanici e della regione intorno

⁵ Basti ricordare l'investimento da 3 miliardi di dollari che il gruppo cinese MCC realizzerà nei prossimi anni per lo sfruttamento della miniera di rame di Aynak, stimata come una delle maggiori al mondo - e i ricchi giacimenti di gas naturale e petrolio nel nord del Paese, oggetto di recenti prospezioni geologiche da parte statunitense.

all'Afghanistan oltre, ovviamente, ad interventi che mirino alla riconquista del territorio occidentale dell'Afghanistan (l'obiettivo del 2008 è stato quello di fare in modo che sempre più province abbandonassero definitivamente la produzione, come nel caso di Nangarhar e Badakshan; per il 2009 bisognerebbe raggiungere lo stesso obiettivo a Farah, Nimroz, Zabul e Day Kundi); ad azioni di prevenzione, e di sostegno alle fasce più vulnerabili della popolazione; ad operazioni nel settore della giustizia e della sicurezza.

3. Situazione fiscale 2007/2008 e programma di stabilizzazione economica

Nonostante un calo del PIL dello 0,5%, la posizione fiscale è tuttavia relativamente incoraggiante, grazie ad un minore dispendio del budget operativo rispetto al previsto. Si stima che nel 2007/2008 le entrate abbiano raggiunto i 33.4 miliardi di dollari. Il deficit pubblico potrebbe essere attribuito a costi di amministrazione più alti del previsto rispetto alle entrate derivanti dalle imposte dirette e indirette. I dati mostrano che le spese di gestione hanno assorbito il 10.6% del PIL (valore superiore a quello stimato) contro il 9.4% riservato ai progetti di sviluppo. Nel 2007/2008 il Governo ha varato un programma pilota in vista di un consolidamento del processo di preparazione del bilancio e dell'allineamento dei consumi, sotto la guida dell'ANDS (*Afghanistan National Development Strategy*). Anche il Ministero delle Finanze ha cominciato ad articolare gli obiettivi e le sfide delle politiche fiscali afgane nel medio termine, tramite il *Medium-Term Fisical Framework* (MTFF). Ciò nonostante, le esigenze legate all'opera di ricostruzione e l'aumento delle spese per la sicurezza incidono considerevolmente sulle finanze pubbliche, mantenendole dipendenti dagli aiuti della Comunità internazionale. La Conferenza di Parigi del 12 giugno è stata l'occasione per raccogliere promesse di finanziamenti dalla Comunità internazionale, che ha annunciato nell'insieme un impegno di 20 miliardi USD.

Alcune iniziative in campo fiscale sono state prese dal FMI. Un team di specialisti si è recato a Kabul nel maggio 2008 per discutere con il Ministro delle finanze afgano e con il Direttore della Banca afgana su alcuni temi fondamentali, quali l'obiettivo di mantenere una forma di stabilità economica e altri propositi prioritari di riforma, inclusi il declino delle entrate nella seconda metà del biennio 2007/2008. La missione ha raggiunto un'intesa con le autorità su alcune principali tematiche che necessitano di essere approfondite e implementate prima del compimento della quarta revisione sotto il programma PRGF. Guardando più in là, la continua disciplina macro-economica, l'effettiva rendita della mobilitazione, il progresso in riforme chiave a livello strutturale, le politiche per aumentare lo sviluppo del settore privato e il supporto per la riforma dell'agenda politica sono punti critici da rispettare per il Paese nell'ottica del programma del FMI, così come complesso appare anche il raggiungimento della crescita potenziale e della riduzione della povertà, obiettivi spiegati chiaramente nell'*Afghanistan National Development Strategy*. (ANDS)

4. Biennio 2008/2009

Nonostante il deterioramento delle condizioni di sicurezza del Paese durante l'anno passato, il Governo afgano ha continuato ad implementare i programmi di ricostruzione esistenti e ha compiuto nuovi maggiori sforzi per lo sviluppo. Le autorità governative hanno sottoposto il "*Poverty Reduction Strategy Paper*", inglobato nell'ANDS (*Afghanistan National Development Strategy*) alla valutazione della Banca Mondiale e del FMI presentato alla Conferenza di Parigi del giugno 2008.

L'Afghanistan ha dato avvio dal 2005 al programma *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) con il FMI e le previsioni sono quelle di completare il terzo anno di questo piano nell'estate del 2009, obiettivo che risulta essere fondamentale per il raggiungimento degli

indicatori economici previsti dall' " *Heavily Indebted Poor Countries Program* " (HIPC). Il governo, inoltre, ha precisato di aver implementato con successo molte delle raccomandazioni per le riforme strutturali. Come nell'anno precedente, lo scorso anno si è assistito ad una crescita del reddito del 27%; durante il 2008 la crescita stimata di questo dato è stata del 32%.

Tuttavia, come il resto del mondo, l'Afghanistan ha sofferto per la drastica impennata dei prezzi dei beni alimentari e del petrolio. Tra il 2002 e il 2007 l'inflazione è rimasta sotto il 10% mentre nel 2007 è cresciuta di oltre il 20%. La crescita nei prezzi del cibo e del carburante giustificano più dell'80% dell'inflazione dello scorso anno. Per di più nel 2008 la siccità ha causato un declino di circa il 30% nella produzione di grano, il cereale che costituisce la base dell'agricoltura nazionale.

La situazione fa presagire una scarsità di cibo e un problema di mancanza di questa materia prima, difficoltà verso la quale il Governo sta agendo allocando 100 milioni di US \$ per acquistare del grano dai mercati internazionali. Without major imports of grain, we anticipate major food shortages.

Nel corso del 2007 l'economia è cresciuta di un tasso del 7.5%, mentre nel 2008 la crescita ha subito una battuta d'arresto facendo attestare il livello ad una soglia dell'11.5%. Sebbene il Governo abbia anticipato le riforme strutturali per consentire al settore privato di giocare un ruolo più importante nella crescita dell'economia nel giro di poco tempo, per ora, l'assistenza dei Paesi donatori continua ad essere la maggiore fonte di contribuzione per l'intera economia. I Paesi donatori hanno concordato nel convogliare almeno il 50% dei loro aiuti attraverso il budget nazionale entro il 2010.⁶

5. Rapporti con le Istituzioni Finanziarie Internazionali e situazione debitoria

Il 7 luglio 2008 il Consiglio Esecutivo del Fondo Monetario Internazionale (FMI) ha concluso la 4° revisione dell'accordo di '**Poverty Reduction and Growth Facility**' (PRGF) dell'Afghanistan. L'accordo di PRGF è stato avviato il 26 giugno 2006 (sarà in vigore fino al 25 giugno 2009) ed è dotato di un pacchetto finanziario complessivo di SDR 81 milioni (ca. USD 129 milioni). Il completamento della 4a revisione ha messo immediatamente a disposizione delle Autorità afgane una 'tranche di finanziamento pari a SDR 11,3 milioni (ca. USD 18,5 milioni), portando a SDR 58,4 milioni (ca. USD 95,6 milioni) l'ammontare finora erogato nell'ambito del Programma. Il Consiglio Esecutivo ha valutato positivamente l'andamento dell'economia afghana, nonostante la difficile congiuntura internazionale (caratterizzata dall'aumento dei prezzi dei beni alimentari e dei prodotti petroliferi) e la precarietà delle condizioni di sicurezza. I Direttori Esecutivi (DE) hanno, comunque, raccomandato alle Autorità afgane di procedere, urgentemente, alla riforma dell'amministrazione fiscale e doganale nell'obiettivo di consolidare le entrate, ridurre la dipendenza dall'assistenza esterna e garantire la sostenibilità finanziaria di lungo periodo. Al fine di alleggerire la pressione sul bilancio statale, i DE hanno sollecitato la ristrutturazione della '*governance* delle imprese statali, con particolare riferimento alla compagnia aerea ed alla compagnia elettrica nazionali. I DE hanno, inoltre, raccomandato l'adozione di misure mirate alla trasparenza del settore petrolifero ed hanno invitato le Autorità di Kabul ad avviare la privatizzazione della '*Fuel and Liquid Gas Enterprise*'. Progressi rilevanti nel campo delle riforme strutturali sono, d'altronde, considerati necessari anche ai fini del raggiungimento, per tempo, dell'*HIPC completion point*', alla cui data (presumibilmente verso la metà del 2009) sarà erogata all'Afghanistan la cancellazione finale del debito eleggibile nell'ambito delle Iniziative di alleggerimento

⁶ Statement by the Hon. **ANWAR UL-HAQ AHADY**, Governor of the Bank for the **ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN**, at the Joint Annual Discussion. <http://www.imf.org/external/am/2008/speeches/pr28e.pdf>

debitario HIPC e MDRI. Di fronte alla crescita dell'inflazione generata dall'aumento dei prezzi dei beni alimentari, i DE hanno incoraggiato la Banca centrale afghana ad adottare un approccio cauto in materia di politica monetaria. I DE hanno, inoltre, invitato il Governo afghano a sviluppare, in collaborazione con il WFP e le altre Agenzie di sviluppo presenti nel Paese, meccanismi mirati a mitigare l'impatto della crescita dei prezzi dei beni alimentari sulle fasce più vulnerabili della popolazione. In ragione della limitata capacità di assorbimento dell'economia afghana, i DE hanno, infine, raccomandato un'attenta prioritizzazione dei progetti e degli investimenti individuati nell'*Afghanistan National Development Strategy*' (ANDS).

L'Afghanistan è classificato dalla Banca Mondiale come Paese "IDA-only" (*International Donor Assistance*) non HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) ed è in linea di principio eleggibile a misure di riscadenzamento o di cancellazione parziale del debito al Club di Parigi, in dipendenza delle preve indispensabili analisi finanziarie del Fondo Monetario Internazionale e del conseguente contenuto del Programma con il Fondo Monetario Internazionale stesso. Il 19 luglio 2006 i creditori del Club di Parigi hanno concluso l'Intesa Multilaterale di ristrutturazione del debito con l'Afghanistan. Il trattamento del debito estero, complessivamente pari ad 11,3 miliardi di dollari USA (di cui 11,1 miliardi nei confronti della sola Federazione Russa) riguarda un ammontare pari a 2,4 miliardi di dollari di debito contratto sia da crediti di aiuto sia da crediti commerciali. L'Intesa inoltre cancella 1,6 miliardi di dollari e riscadenza 0,8 miliardi. All'Afghanistan viene applicato il "trattamento Napoli" che prevede il rimborso del debito da crediti d'aiuto in 40 anni di cui 16 di grazia, il 67% del debito commerciale viene annullato ed il rimanente 33% riscadenzato su 23 anni di cui 6 di grazia.

Le operazioni della Banca Mondiale (BM) sono state riavviate nel 2002 (dopo esser state sospese nel 1979 a seguito dell'invasione sovietica). Dal 2002, la BM ha finanziato 37 progetti, per un ammontare di ca. USD 1,65 miliardi (dato ad aprile 2008), la maggior parte dei quali erogati a dono. Con riferimento all'anno fiscale 2008-2009 sono stati impegnati ca. USD 270 milioni, da erogarsi interamente a dono.

Dal 2003, la BM amministra anche l' "**Afghanistan Reconstruction Trust Fund**" (ARTF), fondo *multi-donors* che ha rappresentato negli ultimi anni il principale strumento a supporto del bilancio statale (dal 2003 sono state erogate attraverso il "trust fund" ca. USD 2,3 milioni di risorse addizionali). Nel giugno 2008, il Consiglio Esecutivo della Banca ha approvato l'**Afghanistan National Development Strategy**' (ANDS), ovvero la strategia nazionale di riduzione della povertà preparata dalle Autorità afgane. Si compone di tre pilastri strategici: sicurezza; *governance*, stato di diritto e diritti umani; sviluppo economico e sociale. La strategia indica, inoltre, sei questioni trasversali: contrasto al traffico di droga, lotta alla corruzione, *'capacity development'*, uguaglianza di genere, ambiente, cooperazione regionale.

PRINCIPALI INDICATORI MACROECONOMICI

GDP (a parità di potere d'acquisto) – 35 \$ bilion

INDICATORE	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
PIL (in milioni di \$ esclusa la produzione di oppio)	4.084	4.585	5.971	7.309	8.842	N.A	8.842
Valore produzione	2.540	2.300	2.800	2.700	4.000	N.A	N.A

oppio (milioni di \$)							
Variazione reale del PIL (%)	28,6%	15,7%	8%	14,5%	6%	13%	11,5%
Debito estero mil \$	N.A	N.A	500	N.A	N.A	N.A	N.A
PIL pro capite (\$)	187	207	232	N.A	1.000	1.000	1.000
Composizione del PIL (esclusa la produzione di oppio)							
Industria	24%	21,3%	24,4%	24,5%	N.A	24%	24%
Servizi	24%	30,2%	38,3%	34,1%	N.A	38%	38%
Agricoltura	52%	48,5%	37,2%	38,2%	N.A	38%	38%
Forza lavoro (in milioni)	10	N.A	15	N.A	N.A	N.A	15
Occupati in ogni settore (%)							
Industria	-	-	-	-	-	-	10%
Servizi	-	-	-	-	-	-	10%
Agricoltura	-	-	-	-	-	-	80%
Occupazione	-	-	-	-	-	-	40%
Disoccupazione	N.A	N.A	40%	N.A	N.A	40%	N.A
Inflazione a Kabul (%)	5,1%	24,1%	13,2%	12,3%	8-9%	32%	50,63%
Riserve incluso oro (milioni di \$)	426,1	815,9	1.283	1.662	N.A	N.A	N.A
INDICATORE	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Depositi richiesti milioni \$	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	37.903
Depositi di risparmio	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	21.748
Depositi a tempo	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	4.262
Tasso di cambio in \$	44,8	49	47,7	49,7	46	50	69,413
Bilancia commerciale	- 1.218	- 1.891	- 2.231	- 2.623	- 4.300	- 4.900	- 5.893
Bilancia partite correnti (mil di \$)	- 1.368	- 2.336	- 2.701	- 3.115	N.A	N.A	N.A

INDICATORI COMMERCIALI

INDICATORE	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Esportazioni di beni (mil \$)	1.290	1.894	1.642	1.700	N.A	1.860	1.861
Importazioni	2.508	3.785	3.873	6.100	6.700	7.700	- 7.775

di beni (mil \$)							
Principali prodotti esportati	2005	2005	2005				
	Tappeti e prodotti artigianali	Frutta secca	Pellame grezzo				
Principali prodotti importati	2005	2005	2005				
	Macchinari e automezzi	Prodotti alimentari	Vestiario - Scarpe				
Principali fornitori	Giappone 43%	India 15,4%	Pakistan 25,2%	Pakistan 23,4%	Pakistan 37,8%	N.A	N.A
	Pakistan 9%	Cina 14,1%	USA 8,7%	USA 11,5	USA 12,6%	N.A	N.A
	Corea del Sud 4,9%	Singapore 9,7%	Corea del Sud 7,7%	India 7,8%	India 5,2%	N.A	N.A
Principali clienti	India 27,4%	USA 25,2%	India 23,1%	USA 26%	India 21,5%	N.A	N.A
INDICATORE	2002/03	2003/4	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
	Pakistan 26%	Germania 13,6%	Pakistan 20,2%	Pakistan 21,5%	Pakistan 20,8%	N.A	N.A
	Finlandia 9%	UK 11,2%	USA 12,9%	India 19%	USA 15,3%	N.A	N.A

IMPORTAZIONI ED ESPORTAZIONI BIENNIO 2008/09

Importazioni totali (mil \$)	4725,8
Pakistan	1.728,3
USA	537,6
India	233,5
Germania	204,1
Turkmenistan	179,6
Kazakhstan	160,2
Cina	203,8
Turchia	119,9
Federazione Russa	110,5
Repubblica di Corea	91,2
Esportazioni totali (mil \$)	321,4
India	74,7
USA	69,8
Pakistan	71,3
Francia	2,1
Finlandia	11,1
Federazione Russa	13

Turchia	11,4
Germania	5,7
Emirati Arabi Uniti	8
Belgio	3,6

RAPPORTI BILATERALI

1. Principali obiettivi/interessi italiani

Le relazioni fra Italia e Afghanistan sono tradizionalmente caratterizzate da amicizia e buona consuetudine di rapporti, fin dai tempi dell'ospitalità offerta all'ex re Zaher Shah, vissuto a lungo in esilio a Roma, e ancor prima al Re Amanullah. Tra i più recenti significativi momenti nei rapporti bilaterali la missione del Ministro degli Esteri Frattini a Kabul ed Herat nel febbraio 2009 e la visita in Italia del Presidente Karzai nel luglio 2007 in occasione della Conferenza sulla *Rule of Law*, co-promossa dall'Italia, dal Governo afgano e dalle Nazioni Unite.

L'Italia, costantemente fra i principali donatori dell'Afghanistan, alla Conferenza di Parigi del 12 giugno 2008 ha annunciato un considerevole impegno pluriennale per il triennio 2009-2011 (fino a 50 milioni di euro l'anno), da canalizzare in prevalenza attraverso i fondi fiduciari. Essa, altresì, conta di erogare un contributo dell'ordine di 10 milioni di euro per l'assistenza alla preparazione delle elezioni presidenziali del 2009. Il nostro Paese, già *lead nation*, e poi *key partner* per il settore giustizia si è adoperato per la riforma delle istituzioni giuridiche e della legislazione, la formazione di operatori, la divulgazione nelle province e distretti dei principi della giustizia formale e dei diritti dell'uomo, oltre all'assistenza al Parlamento nella sua prima legislatura. La Conferenza di Roma del luglio 2007 ha indubbiamente rappresentato un punto di svolta per la riforma del settore, con la decisione di finalizzare un Programma Nazionale a guida afgana, presentato all'inizio del 2008, e inglobato nell'ANDS, finanziabile tramite l'*Afghanistan Reconstruction Trust Fund*.

L'Afghanistan è il Paese nel quale l'intervento dell'Italia è cresciuto e si è articolato maggiormente nel più breve arco di tempo (2002-2008). Oggi la nostra azione politico-diplomatica, l'impiego di forze militari e di polizia, l'attività di cooperazione per la ricostruzione materiale e istituzionale vedono una pluralità di attori nazionali (MAE, Forze Armate, Carabinieri, Guardia di Finanza, Cooperazione etc) presenti direttamente o indirettamente in Afghanistan, tanto sul piano bilaterale, quanto attraverso una serie di quadri multilaterali (ONU, NATO, Ue, G8). Il livello di risorse impiegate dall'Italia e la natura pluriennale dello sforzo prodotto – verosimilmente destinati a proseguire – impongono pertanto di impegnare gli esponenti del Governo afgano in un dialogo serrato recando un messaggio conforme a quello dei maggiori partner italiani. È quindi necessario sollecitare i nostri interlocutori afgani a lavorare per il conseguimento, graduale ma tangibile, di progressi politici e di *governance*, indicati nel Compact del 2006. Ciò costituisce un indispensabile requisito per un'adeguata prosecuzione del sostegno italiano e per la conservazione del consenso dell'opinione pubblica ad assistere l'Afghanistan.

2. Impegno militare

L'Italia ha **sin dal 2002** fornito un contributo di assoluto rilievo alla missione ISAF, detenendone anche il Comando tra il 2005 e il 2006. Italiani in due occasioni (2006 e 2008) sono stati i comandanti della regione di Kabul, attualmente sotto comando francese. Contribuiamo attualmente ad ISAF con quasi 2600 **unità** (sesto fornitore di truppe). Il nostro contributo è suddiviso tra **Kabul** (circa 600 unità), **la regione occidentale** soprattutto nelle province di Herat e Farah (1900) e **Mazar e Sharif** con un distaccamento

di 2 aerei Tornado (che opereranno ad Herat con altri 2 Tornado quando saranno terminati i lavori di adeguamento della pista dell'aeroporto). È previsto un rafforzamento delle forze a **Farah**. Italiano è il **comandante della Regione Ovest**. L'Italia gestisce il **PRT di Herat** e fornisce un contributo sostanziale ad altri distaccamenti operativi quali la Forward Support Base FSB di Herat e la Forward Operating Base FOB nel distretto di Mala Murghab (provincia di Badghis sotto controllo spagnolo).

Nel corso del secondo semestre dell'anno e in ogni caso al termine del periodo elettorale, verrà **completata la riconfigurazione verso ovest** della nostra presenza militare, con l'eliminazione della residua unità di manovra italiana a Kabul e il contestuale dispiegamento di un'unità di manovra aggiuntiva in una delle province occidentali (probabilmente Herat) che si affiancherà a quelle attuali di Herat e Farah.

A regime saranno dunque **complessivamente tre le unità di manovre italiane** operanti nel **RC West**.

In previsione del periodo elettorale verrà dispiegato nella regione ovest un battaglione di manovra aggiuntivo di circa 200 unità. Due aerei da trasporto e tre elicotteri, sempre da trasporto, completano il pacchetto aggiuntivo italiano messo a disposizione per le elezioni.

"Sostegno all'Esercito afgano – OMLT e Trust Fund NATO"

Quanto **all'addestramento** dell'esercito nazionale afgano (ANA), l'impegno italiano è estremamente rilevante, articolato su sei OMLT (Operational Mentor and Liaison Team) attivi tra Herat e Farah e un settimo da dispiegare a Farah entro il corrente semestre, dopo che sarà istituito il corrispondente reparto afgano.

L'Italia difficilmente potrà disporre di risorse umane aggiuntive per aumentare il numero degli OMLT, ma sollecita contributi da parte degli altri paesi impegnati nell'area ovest.

Il contributo finanziario italiano al NATO *trust fund* a sostegno dell'ANA, ipotizzabile per il secondo semestre (ove disponibili i fondi del decreto missioni), sarà di 2 milioni di euro.

"Sostegno all'addestramento della polizia"

Il contributo complessivo italiano alla ricostruzione della Polizia nazionale afgana è costituito attualmente da **62 unità** di formatori messi a disposizione dall'Arma dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza. Esso è così ripartito:

Nel quadro della **EU Police Mission in Afghanistan** (EUPOL) operano attualmente **15 unità** di polizia italiane così ripartite: 11 unità dell'Arma CC di cui 5 a Kabul e 6 a Herat; 4 unità della Guardia di Finanza di cui 1 a Kabul e 3 a Herat. Nel corso della recente EUPOL *call for contribution* l'Italia ha presentato complessivamente 12 candidature (tra CC, GdF e 1 esperto civile) per posizioni EUPOL.

In chiave nazionale la **"Task Force "Grifo"**, composta di **13 unità della Guardia di Finanza**, svolge ad Herat attività di addestramento a favore della Polizia di frontiera (*Afghan Border Police/ABP*) nonché di funzionari delle dogane afgani.

In chiave nazionale la **Carabinieri Training Unit Afghanistan** (CTU-A) operante nella base USA di Adraskan (provincia di Herat) ha avviato dal novembre scorso attività formative a beneficio di reparti della neo-costituita *Afghan National Civil Order Police* (ANCOP). La CTU-A è formalmente inquadrata nel contingente italiano di ISAF ed è composta di **34 unità** tratte dalla 2a brigata mobile. Essa è responsabile di metà dell'intero ciclo addestrativo (2 fasi su 3 complessive per un totale di 16 settimane), mentre la restante metà è svolta da formatori civili finanziati dal governo USA (c.d. *private contractors*). L'impegno italiano si protrarrà sino al gennaio del 2010, ossia al positivo completamento del training di 10 battaglioni dell'ANCOP (350 unità cadauno). Ad oggi è stata completata la formazione del primo battaglione ANCOP.

Quanto al nostro impegno futuro in partenariato con gli USA, la Difesa è orientata a prefigurare uno **sforzo aggiuntivo di circa 50 unità di Carabinieri**. Di essi, 6 dovrebbero costituire una squadra di rafforzamento della CTU-A operante ad Adraskan, per consentire

a quest'ultima di ampliare le proprie attività addestrative a beneficio di ANCOP, subentrando in tutto o in parte ai *private contractors*. Il resto del rafforzamento, nella secondo semestre, dovrebbe essere dispiegato a Kabul (nel campo italiano *Invicta*, reso libero dal rischieramento del battaglione di manovra) per replicare anche nella Capitale l'attività già condotta ad Adraskan a favore di ANCOP, che in questo caso sarebbe destinata a formare le restanti 2.500 unità dell'ANCOP. Per essere concretamente praticabili, tali opzioni di rafforzamento presuppongono la disponibilità di adeguati mezzi finanziari e materiali che non possono essere forniti da parte italiana e che andrebbero assicurati vuoi da parte USA (il comando americano CSCT-A, sotto la cui egida si svolgono le attività addestrative ad Adraskan, dovrebbe continuare a provvedere al sostegno logistico ed organizzativo) vuoi tramite un apposito *trust fund*.

L'Italia guida dal 2005 il PRT (Provincial Reconstruction Team) di Herat, capoluogo dell'omonima regione. Il PRT, al cui interno è inserito anche un Funzionario diplomatico (che esprime la **componente civile**), opera attraverso un'estesa attività CIMIC (*Civil Military Cooperation*) ma costituisce altresì un essenziale punto di riferimento per ogni forma di intervento che la comunità internazionale e le maggiori Agenzie intendono condurre nell'area, nel rispetto di una pianificazione a livello territoriale (*Provincial Development Plan*). Alle risorse finanziarie impiegate tanto da parte del nostro COI quanto dalla DGCS si iniziano ad accompagnare anche gli interventi condotti per progetti con fondi della Commissione Europea (*Provincial Reconstruction Fund*) e del Governo giapponese (*Grant Assistance for Grassroot Projects*). In prospettiva dette attività potrebbero ulteriormente accrescersi richiedendo un incremento della componente civile mentre le attività CIMIC al pari di quelle di cooperazione dovranno sempre più orientarsi verso la **creazione di capacità** sul campo, riducendo la componente dell'**intervento infrastrutturale**. Dal 2009 sono presenti all'interno del PRT unità di specialisti sloveni.

3. Settore Giustizia

Sin dall'inizio del 2003 l'Italia ha attivato in Afghanistan un **Ufficio Giustizia** allo scopo di gestire e coordinare le iniziative relative al contributo italiano alla ricostruzione del sistema giudiziario e penitenziario. La prima fase di attività, promanante dalla strategia delineata dall'Accordo di Bonn del dicembre 2001 e costruita sul concetto di *lead nation* e sull'assunzione da parte italiana della responsabilità della giustizia, si è sviluppata dal marzo al giugno 2003. È stata caratterizzata da un approfondito studio dei criteri fondanti il sistema giudiziario afgano, con riferimento alla legislazione allora vigente, nonché una valutazione dei caratteri qualitativi e quantitativi delle risorse umane e strutturali a disposizione. I diversi progetti che si sono susseguiti negli anni si sono, purtroppo, sostanziati secondo metodologie molto eterogenee, nonostante siano stati connotati dalla finalità ultima di ricostituire il sistema giudiziario in coerenza con i criteri della nuova Costituzione approvata nel 2004. Con il consolidarsi del ruolo delle Autorità permanenti afgane, ovvero il Governo e il Parlamento liberamente eletti nel 2005, la comunità internazionale ha riconosciuto la necessità di trasferire a loro il compito di condurre la riforma. In occasione della Conferenza di Londra del 2006 la responsabilità della ricostruzione del paese viene assunta così dal Governo afgano: esso assume progressivamente la direzione dell'intero programma quinquennale di riforma (il *Compact*). Le preesistenti *lead nations* diventano *focal points*, assumendo il ruolo di punti di riferimento nel sostegno (in termini economici e tecnici) alle Autorità nazionali.

L'Ufficio Giustizia a Kabul attualmente segue attività di formazione del personale che opera nel campo giudiziario, cura l'assistenza legale per minori e indigenti e si occupa della costruzione e/o riabilitazione di edifici quali il nuovo Ministero della Giustizia, la Corte nazionale, la Facoltà di Shari'ah. Dei programmi finanziati dal governo italiano nel tempo hanno beneficiato donne e minori detenuti, operatori giudiziari e istituzioni governative.

Al margine dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York, che ha ospitato la riunione del Gruppo *Friends of Afghanistan* del 24 ottobre 2008, è stato pubblicato il rapporto semestrale del Segretario Generale sulla situazione nel Paese. I progressi rilevati nel settore Giustizia con la collaborazione fra Ministero della Giustizia, *Supreme Court* e *Attorney General Office* è ora istituzionalizzata attraverso un organismo afghano ad hoc (il *Programme Oversight Committe*). L'architettura descritta, delineatasi grazie al *National Justice Program* promosso da parte italiana, vede inoltre il rafforzarsi della funzione legale (*Bar Association*) e la disseminazione su base provinciale della *Rule of Law* grazie ad UNAMA. Progressi vengono altresì registrati sul piano normativo fra cui la revisione del codice di procedura penale. Permangono in questo settore della ricostruzione istituzionale numerose carenze di capacità, ma è possibile riconoscere un *framework* complessivo dotato di coerenza strategica e basato su un buon livello di sostenibilità finanziaria, oltre ad essere conferito direttamente alla responsabilità delle autorità afgane.

4. Relazioni culturali

Le **attività archeologiche** e le iniziative di **collaborazione interuniversitaria** sono i due principali canali attraverso i quali si realizza la cooperazione bilaterale in campo culturale. Sono in corso due **missioni archeologiche**, rispettivamente condotte dall'ISIAO per un'attività di scavo e restauro nel sito di *Tapa Sadar* e dall'Associazione "Giovanni Secco Suardo", impegnata in opere di consolidamento strutturale del complesso monumentale di *Hadji Piada*. È stata firmata il 21 luglio 2008 la Convenzione tra il Ministero degli Esteri e l'Istituto Centrale per il Restauro per la realizzazione di un "Corso di formazione nel campo del restauro per operatori mussali provenienti dall'Afghanistan". Per il quinto anno consecutivo la Farnesina ha promosso e sosterrà finanziariamente il progetto di formazione, proseguendo nell'attività già svolta negli anni precedenti. L'ultima edizione del corso era diretta ad operatori, designati dal Museo Nazionale dell'Afghanistan di Kabul. L'iniziativa è stata realizzata dall'Istituto Centrale per il Restauro del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, centro considerato all'avanguardia a livello mondiale nel campo delle tecnologie e delle tecniche di restauro. Il Corso, a cui hanno partecipato sette operatori di museo afgani, ha avuto una durata di sei settimane e si è svolto nei mesi di settembre e ottobre presso le sedi dell'Istituto Centrale per il Restauro a Roma e presso il Laboratorio di Restauro del Museo Archeologico delle Paludi di Celano (AQ).

Attualmente, si prevede di approfondire con i competenti uffici ministeriali e con altri enti potenzialmente interessati la percorribilità di ulteriori iniziative in tale ambito, per un più incisivo ruolo italiano nel settore del patrimonio culturale di Herat, in linea con la nostra riconosciuta *expertise* in materia e con la tradizionale presenza di nostre missioni archeologiche in Afghanistan. Una più immediata operatività si intravede per il prospettato progetto di "*vocational training*" che potrebbe essere realizzato nel quadro del programma giapponese GAGP. Alcune iniziative di **cooperazione interuniversitaria** coinvolgono da tempo atenei italiani e afgani. Si segnalano: l'accordo quadro tra l'Università di *Trieste* e l'Università di *Kabul*; l'accordo tra le Università di *Padova* e *Siena* e l'Università di *Herat* finalizzato alla formazione in loco di personale medico; la collaborazione tra l'Università di *Bologna* e l'Università di *Kabul* per l'avvio di scambi ed altre attività congiunte, focalizzate in particolare sulla riforma del sistema giuridico in Afghanistan. Un progetto nel campo dell'antropologia culturale è stato avviato dall'*Università La Sapienza di Roma* con l'obiettivo di stabilire un rapporto di partenariato tra una scuola italiana e una scuola afgana e a favorire il diritto all'istruzione per le donne afgane. Le più recenti iniziative riguardano un corso di alta formazione in materie giuridiche presso l'*Università per Stranieri di Perugia* a favore di laureati delle Facoltà di Legge e shar'ia dell'*Università di*

Kabul e un accordo quadro di collaborazione culturale e scientifica in via di definizione tra l'Università di *Kabul* e *La Sapienza*.

Significativo è il nostro impegno diretto per la formazione di studenti e cittadini afghani, che sia nel 2007/2008 che per il 2008/2009 si è tradotto nella concessione di 230 *mensilità di borse di studio* del valore di 700 euro ciascuna. L'Afghanistan è il quinto Paese beneficiario di borse di studio offerte dal Governo italiano, dopo Cina, Argentina, Germania e Messico. È attiva una cattedra di italiano con un dottorato presso l'Università di Kabul.

Nel gennaio 2009 si sono svolti ad Herat, su iniziativa del PRT italiano, un corso e un laboratorio di formazione artistica tenuti dal Maestro Ernesto Lamagna. A seguito di questa iniziativa sarà donata da parte italiana una biblioteca di oltre 2000 volumi di arte. Per valorizzare l'iniziativa, che ha segnato dopo molti anni, la ripresa di contatti culturali i lavori realizzati in occasione del laboratorio saranno esposti in una mostra da allestire al MAE.

L'Italia ospiterà a Trieste in occasione della Riunione dei Ministri degli Esteri del G8 e della sessione di outreach con Afghanistan, Pakistan, Paesi vicini e attori di rilievo regionale, una importante mostra sulla presenza scientifica e culturale italiana in Asia Centrale e un convegno internazionale con esperti provenienti anche dai Paesi dell'area.

5. Relazioni economico-commerciali

Fino al 2001 l'interscambio tra Italia e Afghanistan non è stato di particolare rilevanza per l'economia italiana. Dopo la guerra del 2001 il livello delle **esportazioni** italiane in Afghanistan è, invece, cresciuto sensibilmente. Nel 2007, secondo i dati Istat, l'interscambio italo-afghano ha raggiunto i 23,06 milioni di euro rispetto ai 13,9 milioni del 2006. Il valore percentuale della crescita è stato pari ad oltre il 60%, trainato principalmente dalle esportazioni italiane, passate da 12,9 milioni di euro nel 2006 a 22,5 milioni di euro a dicembre 2007. Se il volume complessivo appare ancora modesto, la costante crescita delle nostre esportazioni risulta un segnale positivo anche per rafforzare la posizione italiana nei confronti dei diversi partner occidentali dell'Afghanistan. I principali beni esportati riguardano le attrezzature per le telecomunicazioni, macchinari industriali, prefabbricati e materiali da costruzione, apparecchiature elettriche e prodotti farmaceutici. Dal lato delle esportazioni afgane in Italia, il volume complessivo è progressivamente diminuito negli ultimi tre anni, passando da 1,5 milioni di euro nel 2005 a 496 mila euro a dicembre 2007. È stato recentemente avviato il negoziato su due accordi bilaterali destinati in prospettiva a favorire lo sviluppo delle relazioni economico-commerciali tra i due Paesi: un accordo sulla promozione e protezione degli investimenti ed un accordo contro le doppie imposizioni.

Dopo la partecipazione al Forum della società civile e del settore privato, svoltosi a Parigi il 24 maggio 2008, nel quadro della Conferenza internazionale di sostegno all'Afghanistan, la Regione Lombardia aveva manifestato disponibilità ad individuare possibili forme di intervento in Afghanistan per promuovere il modello italiano delle piccole e medie imprese e svolgere attività di assistenza tecnica e formazione agli imprenditori locali. E' stata avviata una collaborazione tra la Banca d'Italia e la **Banca Centrale Afghana (DAB)** per l'invio di nostri esperti e lo scambio di esperienze e *best practices*. Tali attività di formazione ed assistenza tecnica riguarderebbero alcune aree di specifico interesse della DAB (ruolo dei tassi di cambio nelle decisioni di politica monetaria, creazione di modelli di analisi e previsione macroeconomica etc).

6. Prospettive per l'imprenditoria italiana

Tra l'economia afghana, ricca di materie prime di ottima qualità ma priva di capacità umane e tecniche, e l'economia italiana, leader in molti settori tecnologici, esistono

evidenti complementarità. In generale, le due priorità su cui il Governo afgano intende operare nell'immediato futuro sono di favorire l'afflusso di investimenti stranieri suscettibili di dare impulso alle esportazioni e sviluppare la capacità di penetrazione di prodotti afgani nel mercato regionale. A tal fine il Governo intende promuovere la conclusione di accordi per la riduzione delle barriere doganali con i Paesi dell'area, in analogia a quanto già realizzato con l'India.

L'Afghanistan è attualmente in una fase di lenta ma crescente integrazione in un'area geo-economica di cerniera tra l'Asia centrale e meridionale, il mondo islamico e l'Estremo Oriente. L'Italia potrebbe avere un ruolo credibile ed efficace quale partner ascoltato del nuovo Afghanistan, anche in un'area finora inesplorata quale il settore commerciale e degli investimenti, vitale per assicurare la ricostruzione del Paese in un quadro di sviluppo del settore privato. Da parte afgana, fino ai più alti livelli (Presidente, ex-Sovrano, Vice Presidente, Ministri, operatori economici locali), esiste la massima disponibilità a favorire una maggior presenza di imprenditori italiani nel Paese. Tra le varie opportunità vi sono quelle legate allo **Sviluppo Urbano di Kabul**, nonché la partecipazione alla costruzione di 200-250.000 unità abitative nell'area della capitale. Il Governo afgano è interessato a sviluppare una collaborazione con l'Italia proprio nel campo dell'edilizia e ritiene che le società italiane possano assicurare, più di altri, i requisiti indispensabili di qualità e risultato finale. L'Italia, a sua volta, può offrire tecnologie altamente innovative che consentono di coniugare qualità degli edifici, gusto, design elegante e, soprattutto, rapidità di esecuzione. Va anche considerato come, nonostante l'imponente sviluppo del settore edilizio, l'Afghanistan importi tutto il cemento necessario dall'estero, in particolare dal Pakistan, a costi assai elevati. Il Ministero dello Sviluppo Rurale, forte di un portafoglio di aiuti internazionali di circa 70 milioni di dollari, è interessato a una tecnologia italiana basata su materiali chimici (rispettosi dell'ambiente) che migliorano la compattazione delle strade non asfaltate. A parità di fondi, tale tecnologia permetterebbe di costruire un numero maggiore di strade rurali, a parità di standard. Merita inoltre segnalare l'interesse afgano alla tecnologia di punta dell'Italia in materia di installazioni aeroportuali, sistemi di comunicazione satellitare, nonché sistemi informatici per agenzie governative.

Il 25 marzo si è svolta a Kabul la Conferenza Internazionale sul Marmo, organizzata su iniziativa di USAID e co-presieduta dall'Italia, che ha effettuato una presentazione del settore, predisposta in collaborazione con l'Associazione dei Produttori delle Macchine per il Marmo.

Dal 25 al 30 maggio si è svolta la visita di una delegazione di imprenditori della Provincia di Herat, guidata dal Governatore Nuristani.

7. Situazione SACE

Il Consiglio di Amministrazione di SACE ha confermato la classificazione OCSE nella categoria di rischio 7 classe D⁷. L'atteggiamento assicurativo della SACE come delle

⁷ Lo studio del rischio-Paese secondo la stima di SACE parte da un presupposto fondamentale legato all'attività della società stessa, che è quella di fornire copertura assicurativa agli esportatori e agli investitori italiani in linea con i mutamenti del mercato. La valutazione del rischio-Paese si distingue in tre fasi principali: a) la determinazione della categoria di rischio sulla base di un modello sviluppato in sede OCSE; b) l'integrazione del rating OCSE con analisi qualitative sui rischi economici, politici, finanziari e operativi di ciascun Paese; c) l'articolazione delle condizioni di assicurabilità. I paesi sono suddivisi in 8 categorie (0-7): la categoria 0 rappresenta un rischio trascurabile; all'aumentare delle categorie il rischio diviene più significativo fino ad arrivare alla categoria 7 (rischio massimo).

altre ECA (Agenzie di Credito all'Esportazione) è di sospensiva, a causa dell'instabilità interna del Paese.

8. Cooperazione allo sviluppo

DATI FINANZIARI COMPLESSIVI.

L'impegno della DGCS in Afghanistan deriva dalla partecipazione del nostro Paese allo sforzo della comunità internazionale in favore dell'Afghanistan, formalizzato in occasione delle conferenze succedutesi a Tokyo (2002), Berlino (2004), Londra (2006) e Parigi (2008). **Dal 2001 al 2008, la DGCS ha approvato iniziative per un totale di circa 441 milioni di Euro (di cui circa 60 milioni in emergenza). 355 milioni di Euro risultano erogati al 17.03.2009.**

La DGCS mantiene a Kabul un'Unità Tecnica Locale, che, d'intesa con la DGAO si intende rafforzare, per conferire maggiore capacità di coordinamento complessivo. Ad Herat è presente un funzionario a capo della componente civile del PRT con il compito di favorire piani di intervento delle due componenti, civile e militare, sinergici e coerenti rispetto alle priorità locali e alle strategie governative e provinciali. Tale posizione, d'intesa con la DGAO, sarà rafforzata da un esperto DGCS con funzioni di raccordo con il capo della componente civile del PRT. L'esercizio di coordinamento viene guidato da Roma da un tavolo Esteri (nelle sue diverse componenti) - Difesa.

LA STRATEGIA DI INTERVENTO DGCS NEL PASSATO.

Inizialmente (da fine 2001), in assenza di una strategia nazionale afgana di sviluppo consolidata e in considerazione della necessità di intervenire in uno scenario caratterizzato da una situazione socio-economica e istituzionale devastata da oltre 30 anni di guerre, l'azione italiana si è estrinsecata attraverso il supporto agli Organismi e Istituzioni internazionali principalmente per interventi umanitari e di ricostruzione istituzionale e la realizzazione di interventi puntuali eseguiti in Gestione Diretta DGCS nel settore sanitario, dell'approvvigionamento idrico e igiene ambientale ed educativo di base e a sostegno alle fasce vulnerabili della popolazione (donne e minori, rifugiati). Un ruolo particolare ha avuto il sostegno alla riforma della giustizia, per cui l'Italia aveva assunto il "Lead" sino al 2006 (Conferenza di Londra), nonché il consistente impegno per la ricostruzione della strada Kabul-Bamyan (136 km – 104 milioni di Euro).

L'ATTUALE STRATEGIA DI INTERVENTO

L'adozione della strategia nazionale di sviluppo afgana (ANDS) dal giugno 2008 nella sua versione definitiva, ha determinato un cambiamento di approccio da parte della Comunità internazionale. L'Italia ha aderito a tale processo evolutivo, puntando al rafforzamento della *ownership* afgana dei processi di sviluppo, favorendo i meccanismi in grado di ottimizzare l'efficacia dell'APS, canalizzando una parte significativa delle risorse attraverso *l'Afghanistan Reconstruction Trust Fund* e altri programmi ad esecuzione governativa. In particolare è stato incrementato il sostegno multilaterale ai *Trust Funds* governativi (nel biennio 2007-2008 sono stati erogati circa 35 milioni di Euro), mentre è in corso il maggiore programma bilaterale ad esecuzione governativa in linea con la ANDS (strada Kabul-Bamyan per 104 milioni di euro complessivi). A fine 2008 è stato approvato ed impegnato il contributo bilaterale al Programma Nazionale di Sviluppo Rurale Comunitario (il *National Solidarity Programme*) per 20 milioni di Euro, da erogare nel 2009. Tra fine 2008 ed inizio 2009 sono stati inoltre approvati contributi a sostegno delle elezioni parlamentari e presidenziali 2009-2010, per 10 milioni di Euro di cui 5 milioni già erogati

La Cooperazione italiana ha inteso anche fronteggiare le crisi umanitarie, ricorrenti in Afghanistan. In particolare l'Italia ha fornito un sostegno consistente agli sforzi internazionali erogando contributi al PAM ed all'UNHCR per 3,6 milioni di Euro, oltre ad un contributo di 900.000 Euro al CICR per interventi nella regione occidentale concentrati nella fornitura di generi alimentari e di prima necessità ed al rafforzamento dei centri di riabilitazione fisica delle vittime di mine, con particolare riferimento al centro operante ad Herat.

Da fine 2007 è stato istituito presso l'Ambasciata di Kabul, l'Ufficio di Cooperazione (UTL) attraverso il quale sono costantemente monitorati gli interventi italiani in Afghanistan ed avviato il processo di allineamento della strategia DGCS alle priorità afgane ed il coordinamento con la Comunità internazionale, garantendo allo stesso tempo la necessaria visibilità. Nel 2008 la DGCS ha stanziato fondi per nuovi progetti per un importo totale di 117 milioni di Euro ed erogazioni pari a 71 milioni di Euro, risultato più importante conseguito dal 2001, a fronte di un impegno complessivo assunto in sede internazionale che il Governo italiano ha indicato in 150 milioni di Euro nel triennio 2008-2010, in termini di erogazioni.

LE PROSPETTIVE FUTURE

In relazione alle priorità e criteri definiti nella Programmazione triennale DGCS, e alle risorse finanziarie destinate all'Afghanistan attraverso il decreto missioni, si intende insistere nel rafforzamento del sostegno italiano alle politiche di sviluppo nazionale afgane (ANDS), privilegiando, in tale contesto, l'orientamento dei fondi alle aree del Paese caratterizzate dalla presenza italiana civile-militare, nei seguenti settori: strada Kabul-Bamyan, giustizia, settore sanitario, sostegno alle fasce vulnerabili, sviluppo e *governance* locale. Saranno privilegiati i programmi destinati a garantire il soddisfacimento delle necessità di sviluppo delle comunità rurali, in particolare nella Provincia di Herat, come il *National Solidarity Programme* e sarà sostenuto il *Social Outreach Programme-ASOP* (programma orientato alla creazione delle istituzioni e capacità istituzionali a livello locale atte a garantire l'effettiva governabilità delle zone periferiche). A livello centrale verrà assicurato il sostegno alla riforma del sistema giudiziario. Da menzionare il sostegno italiano al processo elettorale alle elezioni presidenziali nel 2009 e parlamentari nel 2010. La DGCS ha già concesso in tale ambito nel 2008, un contributo di 5 milioni di Euro all'UNDP per il programma di registrazione del corpo elettorale, mentre un ulteriore contributo di 5 milioni di Euro è stato approvato dal Comitato Direzionale del 10 marzo 2009 per sostenere la realizzazione delle operazioni di voto.

HERAT

Particolare attenzione è stata dedicata alle attività da realizzarsi ad Herat da quando, nell'aprile 2005 l'Italia ha assunto la responsabilità del locale PRT. In tale contesto, gli interventi hanno riguardato, sul canale bilaterale, l'istruzione, l'approvvigionamento idrico, il settore sanitario e il sostegno alle fasce vulnerabili. Particolare successo e impatto hanno avuto le attività relative al miglioramento dell'accesso all'acqua in 5 Distretti della Provincia di Herat.

In ambito multilaterale sono stati sostenuti i programmi di reintegro nella società civile di ex-combattenti, il rimpatrio e la reintegrazione dei rifugiati afgani nella regione occidentale, il disarmo dei gruppi armati illegali, il controllo della tubercolosi, il sostegno alimentare delle popolazioni di Herat e il programma di sminamento in Afghanistan.

Nel quadro dell'orientamento degli interventi in coerenza con l'ANDS e in considerazione degli impegni relativi ad Herat, la Cooperazione italiana si prefigge di orientare i finanziamenti bilaterali ai programmi nazionali afgani (per es. i sopra menzionati *National Solidarity Programme ed ASOP*) prevalentemente sulle Province per noi prioritarie, quindi su Herat in particolare.

ATTIVITA' DI EMERGENZA

L'Ufficio Emergenza ha sviluppato interventi per circa 60 milioni dal 2001 al 2008 ed ha in corso di realizzazione due iniziative per un valore di 7 milioni di Euro.

Tali interventi prevedono attività nel settore sanitario, idrico e del sostegno alle fasce vulnerabili. Fra gli obiettivi il completamento dell'Ospedale Regionale di Herat (apparecchiature elettromedicali per i reparti di chirurgia, radiologia, pronto soccorso e laboratori e relativi lavori di riabilitazione), l'avvio concreto della funzionalità dell'Ospedale Pediatrico di Herat in sintonia ed in armonia con gli interventi del CIMIC, ed il sostegno all'Ospedale Estqlal di Kabul (forniture di attrezzature del reparto ustionati, costruzione e allestimento di un asilo nido). Sono previsti inoltre, d'intesa con le autorità sanitarie locali, interventi volti al sostegno delle strutture sanitarie realizzate con il contributo italiano.

Per quanto riguarda il sostegno alle Fasce vulnerabili è in corso un intervento nel distretto del Badakshan volto al ripristino di unità abitative, piccole infrastrutture e centri di pronto soccorso. Sono programmati interventi nei settori della formazione professionale e dello sviluppo di piccole attività generatrici di reddito.

Si intende inoltre operare nei settori della distribuzione di generi di prima necessità, anche in coordinamento con la locale Protezione civile e nell'approvvigionamento idrico (acqua potabile, irrigazione).

Un ulteriore contributo per 1,5 milioni reso disponibile dal Decreto missioni internazionali (Legge 12/2009), verrà erogato nei prossimi mesi agli Organismi internazionali per interventi umanitari in favore delle fasce vulnerabili con particolare riferimento alle popolazioni della Provincia di Herat.

DATI STATISTICI BILATERALI

INTERSCAMBIO COMMERCIALE ITALIA/AFGHANISTAN (in milioni di Euro)

	2003	2004	2005	2006	2007
Esportazioni italiane	17,5	19,87	21,44	16,09	22,5
Variazione esportazioni %	-	13,72%	7,93%	-24,95%	39,8%
Importazioni italiane	0,59	3,03	1,58	0,97	0,496
Variazione importazioni %	-	413,56%	-47,85%	-38,60%	-48,8%
Saldo	16,9	16,84	19,86	15,12	22,004
Interscambio	18,1	22,9	23,02	17,06	23,06
Variazione interscambio %	-	26,80	0,52	-25,89	35,1%

Fonte: ISTAT –Ultimo periodo disponibile 12/2006. I dati 2006 sono provvisori

PRINCIPALI ESPORTAZIONI E IMPORTAZIONI ITALIANE (anno 2006)			
ESPORTAZIONI	% sul totale	IMPORTAZIONI	% sul totale
Apparecchi ed attrezzature per le telecomunicazioni	23,8	Fibre tessili ed altre lane pettinate e loro cascami (non trasformati in fili o in tessuti)	74,9
Macchine ed apparecchi elettrici e loro parti e pezzi staccati	9,5	Filati, tessuti, articoli tessili confezionati e prodotti connessi	19,7
Bevande	8,1	Apparecchi ed attrezzature per le telecomunicazioni	2,7
Prodotti e preparazioni alimentari	5,4	Macchine ed apparecchi elettrici	1,8
Strumenti ed apparecchi professionali, scientifici e di controllo	4,9	Strumenti ed apparecchi professionali, scientifici e di controllo	0,3
Macchine e apparecchi specializzati per particolari industrie	4,9	Macchine e apparecchi specializzati per particolari industrie	0,2
Macchine ed apparecchi industriali per uso generale	4,8	Articoli da viaggio, borse e contenitori simili	0,2
Costruzioni prefabbricate; apparecchiature idrosanitarie, di riscaldamento e di illuminazione	3,4	Materie e prodotti chimici	74,9

Fonte: Dati ISTAT. Ultimo periodo disponibile 12/2006.

INCIDENZA INTERSCAMBIO SUL COMMERCIO	2004	2005	2006
--------------------------------------	------	------	------

ESTERO ITALIANO			
Esportazioni verso l'Afghanistan sul totale delle esportazioni italiane	0,006%	0,007%	0,004%
Importazioni dall'Afghanistan sul totale delle importazioni italiane	0,0010%	0,0005%	0,0003%

QUOTE DI MERCATO (anno 2005-2006)	
PRINCIPALI FORNITORI	PRINCIPALI ACQUIRENTI
Pakistan	USA
USA	Pakistan
India	India
Germania	Finlandia
Turkmenistan	Turchia
Russia	Belgio
Kenya	Danimarca
Repubblica di Corea	Germania
Giappone	Russia
Fonte: Asian Development Bank 2006	

CONTRIBUTI DI DOTTRINA



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 (www.afp.com)</i>
W/AP	<i>Associated Press (http://www.ap.org/)</i>
W/AO	<i>Afgana.org (www.afgana.org)</i>
W/BBC	<i>British Broadcasting Corporation (www.bbc.co.uk/)</i>
W/HRW	<i>Human Rights Watch (www.hrw.org)</i>
W/IC	<i>Icasualties (http://icasualties.org/oef)</i>
W/ICG	<i>International Crisis Group (www.crisisgroup.org)</i>
W/IHT	<i>International Herald Tribune (www.iht.com)</i>
W/LMD	<i>Le Monde Diplomatique (ed. italiana) (www.monde-diplomatique.it/)</i>
W/M	<i>Merip.org (www.merip.org)</i>
W/L22	<i>Lettera22 (www.lettera22.it)</i>
W/NW	<i>Newsweek (www.newsweek.com)</i>
W/KT	<i>Khaleeji Times (www.khaleejtimes.com)</i>
W/UNAMA	<i>UN Assistance Mission in Afghanistan (http://www.unama-afg.org/)</i>
W/WP	<i>The Washington Post (www.washingtonpost.com)</i>
Crisis Monitoring Group del CeSPI	<i>Riunione dedicata all'Afghanistan del 10 dicembre 2008</i>



n. 7 – 13 gennaio 2009

L'IMPEGNO INTERNAZIONALE NEL QUADRO DELLE ATTIVITÀ DI RIFORMA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO AFGANO

A cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

La scheda esamina i principali passaggi del processo di riforma del sistema giudiziario afgano, a seguito all'intervento militare internazionale contro il regime dei talebani, il recente avvio della nuova fase "multilaterale" delle attività di riforma, il ruolo iniziale dell'Italia quale "paese guida" nella ricostruzione del settore giustizia, l'impegno dei donatori internazionali e, in particolare, quello degli USA. Da ultimo, vengono presentati taluni risultati e criticità e indicate le linee di azione più promettenti per il futuro.

DALLA STRATEGIA DEI "PAESI GUIDA" A QUELLA DELLO "SVILUPPO NAZIONALE"

La Conferenza di Tokyo del gennaio del 2002 aveva affidato la riforma dell'intero "settore sicurezza" in Afghanistan, di cui la giustizia costituisce uno dei cinque pilastri fondanti, a cinque "paesi guida" – membri del G8 – uno per ogni pilastro, secondo uno schema donatore-istituzione ricevente prettamente bilaterale e verticistico. L'Italia si era fatta carico della riforma del sistema giudiziario. **Questo approccio incentrato sul ruolo dei cinque "paesi guida" era venuto meno nel gennaio 2006** a Londra, con la presentazione, da parte del Governo di Kabul della prima, provvisoria, Strategia nazionale di sviluppo per l'Afghanistan (*Interim Afghanistan National Development Strategy I-ANDS*), affiancata da un "Patto per l'Afghanistan" (*Afghanistan Compact*) siglato con i paesi donatori. La Strategia voleva costituire un segno tangibile della rinnovata capacità della *leadership* afgana di prendere in mano le redini del paese. Da allora il ruolo dei "paesi guida", Italia inclusa, è stato configurato come quello di "partner chiave" (*key-partner*) delle rispettive istituzioni afgane di riferimento.

IL NUOVO PROGRAMMA NAZIONALE SULLA GIUSTIZIA

Un sostanziale cambio di strategia nella riforma del sistema giudiziario afgano è avvenuto con l'apertura della **Conferenza sullo stato di diritto in Afghanistan**, tenutasi a **Roma il 2-3 luglio 2007**. Da una ricostruzione incentrata, sostanzialmente, sulla mera fornitura di assistenza tecnica ed economica mediante progetti bilaterali, si è passati ad un **approccio più inclusivo e multilaterale**, tendente a garantire la **titolarità afgana** (*local ownership*) **del processo di ricostruzione**. L'inizio di questa nuova fase è stato salutato con favore dalla comunità internazionale convenuta a Roma, che ha assunto nuovi impegni di spesa complessivi **98 milioni di dollari** (gli **USA** hanno promesso 15 milioni, il **Canada**, maggiore contribuente, 30 milioni).

A seguito della Conferenza di Roma, il Governo afgano ha adottato, nel maggio 2008, una nuova Strategia nazionale di sviluppo del settore giustizia, da realizzarsi mediante un apposito Programma di sviluppo (rispettivamente, *National Justice Sector Strategy*, NJSS e *National Justice Programme*, NJP). È stato inoltre approntato un meccanismo di coordinamento dei progetti di ricostruzione del settore giustizia a livello provinciale (*Provincial Justice Coordination Mechanism*, PJCM), presieduto dalla Missione ONU in Afghanistan (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*, UNAMA).

L'NJSS è una strategia quinquennale di sviluppo del settore giustizia, che per la prima volta affronta il tema della riforma della giustizia in Afghanistan mediante un approccio sistemico alla programmazione e pianificazione delle attività di ricostruzione. Essa costituisce inoltre una delle strategie settoriali allegata alla Strategia nazionale di sviluppo dell'Afghanistan (ANDS), ormai definitiva, presentata alla recente Conferenza di Parigi il 12 giugno 2008. Il documento delinea i **tre macro-obiettivi** della riforma del sistema giudiziario afgano, ossia: a) **miglioramento delle capacità** delle istituzioni giudiziarie (Corte Suprema, Ufficio della Procura Generale e Ministero della Giustizia); b) **coordinamento e integrazione** dell'amministrazione della giustizia con le altre pubbliche amministrazioni; c) miglioramento generale della **qualità dei servizi**. Tali obiettivi generali vengono poi dettagliati in sub-programmi, che, a loro volta, contengono singole mini-strategie di sviluppo, risultati attesi e potenziali criticità.

I macro-obiettivi della Strategia ispirano il Programma nazionale di sviluppo del settore giustizia (NJP). Nel dettaglio, infatti, l'NJP rende operativi i sub-programmi contenuti nell'NJSS associandovi le relative **attività di riforma**. Tali attività vengono realizzate attraverso: a) **singoli progetti bilaterali** di organizzazioni e paesi donatori; b) un **"Progetto giustizia"**, diretto ed attuato dalle istituzioni afgane, ma finanziato mediante il Fondo fiduciario per la ricostruzione dell'Afghanistan (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund*, ARTF). Quest'ultimo è un fondo internazionale, alimentato dai contributi di 27 donatori, costituito nel 2002 e amministrato dalla Banca Mondiale.

Il Progetto giustizia segna un **significativo cambio di rotta** nell'approccio degli attori internazionali alla ricostruzione del settore, in quanto **questa volta sono le autorità afgane a gestire in prima persona le singole attività di riforma**, affidandole ad enti e società appaltanti, locali e stranieri, sulla base di concorsi pubblici. Il Progetto giustizia, costituendo un piano di sviluppo settoriale, finanziato in maniera congiunta dai paesi donatori, segue inoltre le più recenti procedure e linee guida stabilite da Banca Mondiale, FMI e OCSE in materia di cooperazione allo sviluppo. Tuttavia, l'efficacia di questo cambio di strategia è messa a rischio dal **numero decisamente elevato di progetti bilaterali** (221) che verranno attivati nel prossimo futuro dai singoli paesi donatori, con gli Stati Uniti che realizzeranno la maggior parte delle attività programmate (183 progetti, pari all'83% circa). **L'Italia si farà carico della realizzazione di otto progetti bilaterali**, destinati a dare continuità alle attività di assistenza iniziate precedentemente e non ancora concluse. Il dato relativo al numero di progetti bilaterali attesi nel prossimo futuro risulta ancora più sbilanciato se messo in relazione con la relativa esiguità di fondi stanziati per la fase iniziale del "Progetto giustizia", pari a soli 27,5 milioni di dollari, la gran parte dei quali (16,9 milioni) verrà destinata alla costruzione o ricostruzione di infrastrutture.

L'IMPEGNO ITALIANO

Dal novembre 2007, **l'Italia ha attivato nella capitale afgana un Programma giustizia**, gestito dall'Unità Tecnica Locale dell'Ambasciata d'Italia a Kabul (UTL-Kabul); quest'ultima è diretta dall'ing. Maurizio Di Calisto. Il Programma giustizia continua, rinnovandolo, il lavoro del precedente "Ufficio italiano giustizia", aperto nella capitale afgana nel 2003 che aveva conosciuto, tra il settembre 2006 ed il novembre 2007, un periodo di sostanziale stasi, connessa alle ridotte dimensioni dell'organico a disposizione.

Nell'ambito dell'attuale Programma giustizia l'Italia, da un lato, partecipa con proprio personale alle riunioni dei gruppi di lavoro e dei tavoli di discussione congiunti, internazionali-afgani, sulla riforma del diritto vigente e sulla riforma dell'amministrazione della giustizia; dall'altro, gestisce **11 progetti di ricostruzione**, dedicati alla tutela delle donne e dei minori, alla formazione del personale legale e giudiziario, e alla costruzione di infrastrutture. Da ultimo, il Programma si interessa anche al Progetto giustizia dell'NJP, vista il sostanzioso contributo italiano all'iniziativa (**10 milioni di euro**). Al momento, a capo della parte tecnico-giuridica del Programma è stato posto un capo progetto, nella persona del magistrato Pietro Spera, coadiuvato da un team di esperti. La parte di gestione dei progetti di ricostruzione è stata invece affidata ad un *project manager*, che risponde sempre al capo progetto.

L'attuazione dei progetti di ricostruzione gestiti dall'Italia è stata affidata ad un buon numero organizzazioni internazionali (UNDP, UNODC, UNIFEM, UNICEF, UNOPS, IOM, IDLO, IMG e ISISC) ovvero realizzata in proprio e finanziata con i fondi in loco del Programma.

Mediante i progetti messi in opera, l'Italia ha provveduto alla realizzazione di **nove edifici giudiziari** per il Ministero della Giustizia e per la Procura Generale in altrettante province settentrionali, alla costruzione del **Centro nazionale per la formazione giuridica** (ad oggi solo parzialmente operativo), di **tre carceri** (inclusa la realizzazione di due riformatori a Kabul), alla formazione di circa **1.250 professionisti** (secondo il rapporto di valutazione dell'IDLO dell'agosto 2008) e alla redazione di importanti provvedimenti di legge, tra cui il **codice di procedura penale ad interim**, il **codice minorile** e quello **penitenziario**. Ciononostante, complessivamente, l'impatto dei provvedimenti di legge sul sistema giuridico afgano sembra al momento ancora piuttosto ridotto, a causa della loro scarsa diffusione su tutto il territorio nazionale, dell'inidoneità delle strutture giudiziarie e carcerarie esistenti a conformarsi ai principi introdotti dai nuovi codici, della scarsa formazione giuridica del personale giudiziario e dei conflitti procedurali prodotti dall'applicazione delle norme del nuovo codice di procedura penale *ad interim*.

Dal 2002, l'Italia ha complessivamente stanziato per la riforma del sistema giudiziario afgano circa 71 milioni di euro, portando a termine 29 progetti di ricostruzione. Tra questi si segnalano per l'incertezza sull'effettivo numero dei partecipanti e sull'efficacia dei programmi, le attività di formazione del personale giudiziario portate a termine dall'**IDLO** (*International Development Law Organization* – organizzazione internazionale, con sede a Roma, specializzata nella riforma del sistema giuridico dei paesi in via di sviluppo), come si evince da una valutazione interna della stessa organizzazione internazionale dell'agosto del 2008. IDLO ha ricevuto finora dall'Italia 10,4 milioni di euro, pari a circa il 21% (circa il 25% fino al 2007) del totale dei fondi spesi dall'Italia nella riforma della giustizia in Afghanistan, ma i risultati ottenuti sono molto modesti se messi in relazione alla quantità di fondi.

In linea generale, la *leadership* italiana nella riforma del sistema giudiziario afgano ha scontato gli effetti negativi di alcuni fattori quali: ritardo nell'avvio delle attività di assistenza (l'Ufficio italiano giustizia è stato inaugurato solo nel 2003); limitate risorse umane e materiali rispetto alla dimensione degli obiettivi; carenze di coordinamento tra l'Ambasciata d'Italia a Kabul e l'Ufficio giustizia; oscillazioni nella consapevolezza, anche politica, della rilevanza e della proiezione dell'iniziativa.

L'IMPEGNO DEGLI STATI UNITI E DEGLI ALTRI ATTORI INTERNAZIONALI

Assieme all'Italia, un buon numero di altri attori internazionali è o è stato coinvolto a vario titolo nella riforma del sistema giudiziario afgano: Paesi Bassi, Egitto, Canada, Germania, UE, Commissione Europea, UNODC, UNDP, UNAMA, Regno Unito, Norvegia, Australia e Stati Uniti hanno tutti contribuito, in maniera e con risorse diverse, alla ricostruzione del settore giustizia. Taluni interventi sono stati svolti anche dall'ISAF, la Forza NATO in Afghanistan, mediante i propri PRTs (*Provincial Reconstruction Teams*).

Ciononostante, si può affermare con certezza che **il settore sia ad oggi gravemente sotto-finanziato**. Nel periodo 2001-2007, difatti, la riforma del sistema giudiziario aveva ricevuto complessivamente 275,2 milioni di dollari, pari all'**1,25% del totale degli aiuti** all'Afghanistan. Ad oggi il maggiore donatore, ossia gli Stati Uniti, ha riservato al settore solamente 202,4 milioni di dollari (nell'arco di sei anni), sebbene fino al 2007 gli USA avessero destinato alla giustizia risorse ancora minori, pari allo 0,48% del totale degli aiuti complessivamente erogati da Washington al Paese asiatico.

Nonostante le scarse risorse economiche stanziare nel corso degli anni per la riforma della giustizia, sin dall'inizio dell'intervento internazionale in Afghanistan **gli Stati Uniti esercitano di fatto il ruolo di paese guida nella ricostruzione di ogni settore dello Stato**. Nel settore giudiziario, un maggiore coinvolgimento statunitense si è avuto dall'estate 2006, con l'adozione di una strategia unilaterale, della durata di cinque anni, messa a punto da avvocati militari a Kabul per conto della locale Ambasciata americana. Gli Stati Uniti impiegano nella riforma della giustizia alcuni ministeri e agenzie governative (Dipartimento di Stato, Dipartimento della Giustizia, Dipartimento della Difesa, Agenzia per la Cooperazione allo Sviluppo), che appaltano progetti e servizi a *contractors* statunitensi.

Anche le Forze armate USA contribuiscono in modo massiccio alla riforma della giustizia, organizzando corsi di formazione, seminari e conferenze (soprattutto in province e distretti scarsamente accessibili al personale civile), ristrutturando edifici e partecipando alla riforma del diritto in vigore, mediante personale fornito da uno dei due Comandi operativi USA in loco (CSTC-A, *Combined Security Transition Command-Afghanistan*), specificamente riservato alla stabilizzazione post-bellica del Paese. **Il crescente impegno americano nella riforma della giustizia si misura anche dall'entità degli stanziamenti erogati dalle agenzie civili USA**, pari, per il solo 2008, a **92 milioni di dollari**: più dei fondi complessivamente corrisposti dall'Italia dal 2002 ad oggi. Le spese sostenute dalle Forze armate americane non risultano invece quantificabili, in quanto comprese nel bilancio militare.

L'assistenza USA è fornita quasi interamente su base bilaterale, sebbene i progetti americani siano ad oggi ricompresi nell'ambito del Programma nazionale sulla giustizia di cui sopra e siano dunque finalizzati al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Governo afgano nel medesimo documento.

Ad ogni buon conto, l'alto numero di donatori e la realizzazione di programmi esclusivamente bilaterali e prevalentemente ad alta visibilità, hanno prodotto una proliferazione di progetti indipendenti l'uno dall'altro, con rischi di duplicazioni, sprechi, e scarso controllo da parte dei donatori sulle attività portate avanti dalle organizzazioni finanziate. Sebbene, almeno ufficialmente, si sia sempre cercato un coordinamento dei progetti di riforma, questo è stato possibile solo con l'avvio dell'NJP nel 2008.

I RISULTATI

Il sistema di giustizia afgano è ancora oggi **lungi dal potersi definire efficiente**, nonostante taluni miglioramenti occorsi nei sette lunghi anni dall'inizio della ricostruzione. Circa l'80% delle liti è risolto dai consigli di villaggio (collegi formati dagli anziani dei clan che gestiscono gli affari locali, inclusa la giustizia), mentre **dilaga la corruzione negli uffici giudiziari**. Sebbene il successo della riforma sia subordinato in massima parte alla fine del conflitto armato in corso e al progresso economico generale, ne hanno condizionato lo sviluppo, sin dall'inizio, la **mancanza di una strategia politica unitaria** (maturata solo a seguito della stesura dell'NJSS) e i **continui attriti tra gli attori internazionali presenti in loco**, divisi da gelosie e incapaci di stabilire di comune accordo i progetti prioritari.

L'impatto degli aiuti offerti dai donatori sull'efficienza della riforma del sistema giudiziario è stato piuttosto limitato. Ciò poiché **l'assistenza economica e tecnica fornita dagli attori internazionali è stata complessivamente modesta ed erogata su base quasi esclusivamente bilaterale**. Ciò ha gravemente minato la sostenibilità dei progetti ed impedito lo sviluppo delle capacità gestionali delle istituzioni afgane, **generando dipendenza dagli aiuti esterni a tutti i livelli** e mancanza di responsabilità nei confronti della popolazione.

La limitata reazione dei paesi donatori alle critiche che da tempo vengono mosse all'efficacia dei progetti di ricostruzione testimonia una **generale mancanza di attenzione ai risultati della riforma** e un interesse quasi esclusivamente incentrato sugli effetti politici degli aiuti erogati.

Il cambio di strategia, avviato con le Conferenze di Londra e Roma, **appare, se non tardivo, ancora incerto**, vista la mole di progetti bilaterali che verranno portati avanti nel prossimo futuro, e lo scarso interesse dei donatori all'attuazione di programmi multilaterali. Finora, solo quattro donatori, ovvero la Commissione Europea, l'Italia, la Norvegia e il Regno Unito hanno espresso la volontà di finanziare il "Progetto giustizia" dell'NJP. Inoltre, di questi, fino all'ottobre 2008, solo l'Italia e il Regno Unito avevano effettivamente versato quanto promesso (10 milioni di euro e 2,5 milioni di sterline, rispettivamente).

In questo quadro, si evidenzia assai positivamente **il cambiamento d'approccio dell'Italia**, che, rinunciando all'ingombrante ruolo di "paese guida", ha saputo far confluire la maggior parte dei fondi erogati nel Progetto giustizia dell'NJP, risultando **il maggiore contribuente** e dimostrando di voler concretamente puntare sul reale sviluppo delle capacità delle istituzioni giudiziarie afgane.

Se da un lato, quindi, **la realizzazione di programmi di riforma finanziati da parte di fondi multilaterali risulta essere la strategia più promettente dal punto di vista della loro sostenibilità ed efficacia**, dall'altro, **tale orientamento, al momento, non sembra incontrare le preferenze dei donatori**, ancora focalizzati sulla 'bilateralizzazione' degli aiuti. Ciò è dovuto anche alla scarsa fiducia riposta nelle istituzioni afgane da parte degli attori internazionali presenti in loco, vista la corruzione diffusa, l'incapacità gestionale e le limitate competenze giuridiche del personale giudiziario.

Un deciso cambiamento di approccio, diretto alla realizzazione di progetti realmente multilaterali e gestiti in prima persona dalle autorità di Kabul, porterebbe, con buona probabilità, ad una più forte responsabilizzazione di queste nei confronti della popolazione e ad un accrescimento delle loro capacità tecniche e manageriali, con un miglioramento, nel medio periodo, dei risultati complessivi della riforma.

DATI DI RILIEVO SUL SISTEMA GIUDIZIARIO AFGANO

Numero di tribunali in Afghanistan: 442 (effettivi: 356 – 80%)

Numero di giudici: 1.415 (effettivi: 1.107 – 78%, 21.317 persone per giudice)

Percentuale di donne giudici: 3%

Percentuale di giudici laureati: 56% (44% in diritto islamico – 12% in giurisprudenza/scienze politiche)

Percentuale di giudici senza accesso a leggi, codici e altri strumenti normativi: 54,8%

Percentuale di giudici senza accesso alle decisioni della Corte Suprema: 82,8%

Procedimenti penali (sul totale dei procedimenti giudiziari): 42%

Procedimenti civili (sul totale dei procedimenti giudiziari): 37%

Procedimenti davanti alle corti di pubblica sicurezza (sul totale dei procedimenti giudiziari): 14%

Procedimenti di diritto commerciale (sul totale dei procedimenti giudiziari): 7%

Infrastrutture giudiziarie da costruirsi o che richiedono riparazioni: 97,8%

Liti decise dai consigli di villaggio (jirgas/shuras): 80%

Numero di procuratori: 2.500

Numero di donne procuratrici: 74 (3% circa)

Percentuale di procuratori laureati impiegati presso la Procura Generale a Kabul: 55%

Percentuale di procuratori laureati impiegati negli uffici provinciali: 20%

Organico del Ministero della Giustizia: 1.919 (impiegati effettivi: 1.325 – 70%)

Donne impiegate presso il Ministero della Giustizia: 90

Numero di avvocati registrati: 600

Donne avvocati: 130

Salario mensile di un giudice: \$ 50 – \$ 142

Salario mensile di un procuratore: \$ 60 (in media)

Numero di progetti di ricostruzione realizzati fino al marzo 2008 nel settore giustizia: 396

Numero di progetti USA realizzati alla stessa data: 280 (71%)

Percentuale della popolazione afgana che ripone fiducia nel sistema giudiziario: 50% (nel 2001 – Italia: 32%; media EU15: 45%)

ELENCO DELLE SIGLE

ARTF	<i>Afghanistan Reconstruction Trust Fund</i>
CSTC-A	<i>Combined Security Transition Command-Afghanistan</i>
I-ANDS	<i>Afghanistan National Development Strategy</i>
IDLO	<i>International Development Law Organization</i>
IMG	<i>International Management Group</i>
IOM	<i>International Organization for Migration</i>
ISISC	Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali
NJP	<i>National Justice Programme</i>
NJSS	<i>National Justice Sector Strategy</i>
PJCM	<i>Provincial Justice Coordination Mechanism</i>
PRTs	<i>Provincial Reconstruction Teams</i>
UNAMA	<i>United Nations Assistance Mission in Afghanistan</i>
UNIFEM	<i>United Nation Development Fund for Women</i>
UNODC	<i>UN Office on Drugs and Crime</i>
UNOPS	<i>United Nations Office for Project Services</i>
UTL	Unità Tecnica Locale



La produzione di oppio in Afghanistan

A cura dell'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale)

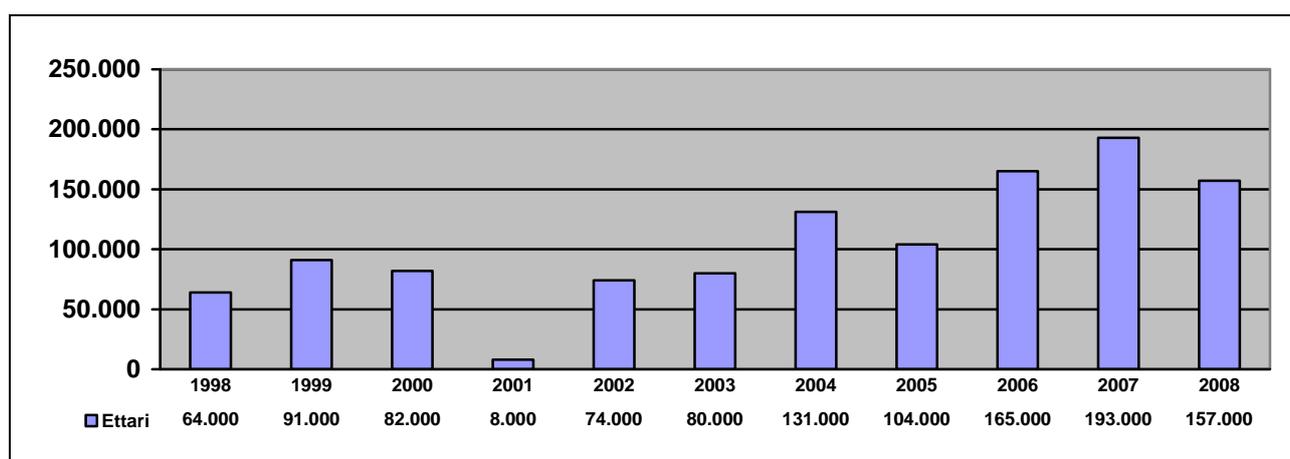
La produzione di oppio in Afghanistan rappresenta il maggior settore dell'economia nazionale. Il 2008 ha registrato un lieve calo nella produzione, le cui cause tuttavia non sono tutte riconducibili al miglioramento delle condizioni del paese. L'economia dell'oppio è legata a doppio filo con l'insurrezione ed è infatti concentrata nelle zone sud-occidentali, nelle quali vi è una forte presenza dei talebani. Il narcotraffico costituisce dunque la principale sfida per la normalizzazione del paese, non solo sul piano economico ma anche sul piano politico.

Il calo della produzione di oppio nel 2008

L'Afghanistan è il maggior produttore mondiale di oppio, con circa il **90% della produzione totale** (93% secondo i dati aggiornati al 2007). La coltivazione di papavero da oppio riveste dunque un ruolo centrale nell'economia del paese: nel 2008 il totale dei proventi dei coltivatori è stato di circa 732 milioni di dollari, pari al 7% del Pil dell'Afghanistan (nel 2007 è stato addirittura superiore, ovvero circa il 13%). Ma il dato ancor più significativo è che **l'esportazione di oppio è pari a circa la metà del Pil**: nel 2007 il valore delle esportazioni è stato di circa 4 miliardi di dollari, pari al 53% del Pil (per il 2008 i dati non sono ancora disponibili).

Quella legata alla coltivazione del papavero da oppio è **un'economia diffusa capillarmente in modo particolare nelle zone sud-occidentali** del paese e coinvolge un consistente numero di famiglie: circa mezzo milione nel 2007, scese a circa 366.000 nel 2008, per un totale di circa 2.4 milioni di persone (oltre il **10% della popolazione**).

Fig. 1 – Coltivazione di papavero da oppio in Afghanistan 1998-2008

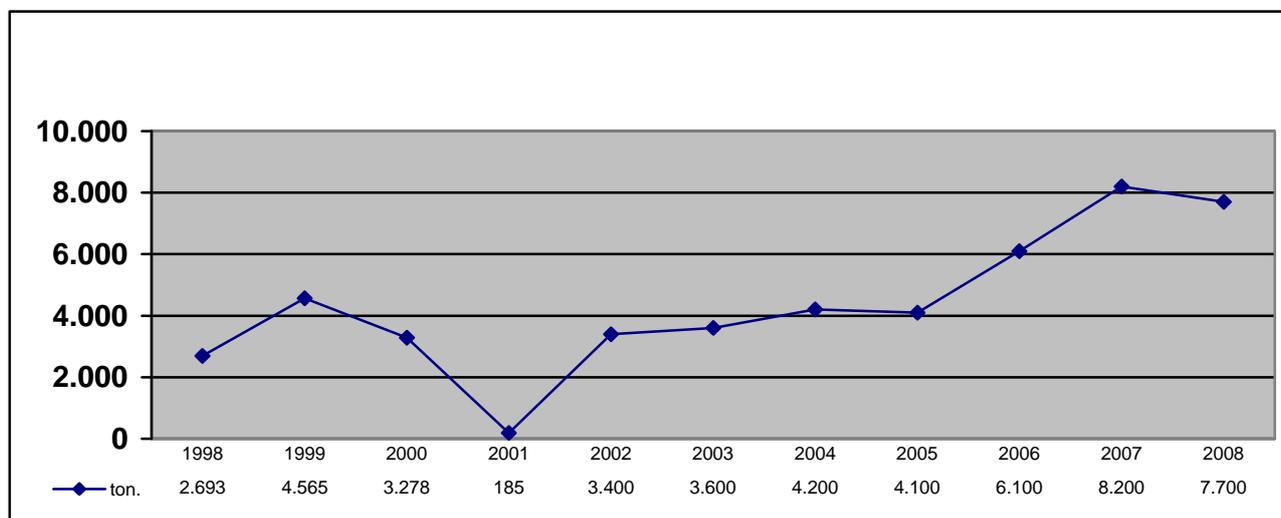


Secondo i dati forniti dall'*Afghanistan Opium Survey 2008* curato dalle Nazioni Unite, **nel 2008 si è registrato un lieve calo della produzione**:

- In primo luogo, è diminuita la **superficie dei terreni dedicati alla coltivazione di papavero da oppio: da 193.000 ettari nel 2007 a 157.000 ettari nel 2008**, pari ad un calo percentuale del 19%.
- In secondo luogo, è diminuita la **produzione di oppio: dalle 8.200 tonnellate del 2007 alle 7.700 tonnellate del 2008**, pari ad un calo percentuale del 6%.
- In terzo luogo, sono aumentate le **province classificate come *poppy-free*** (nelle quali la coltivazione di papavero da oppio è assente o insignificante in termini quantitativi): su 34 province complessive, quelle "prive" di coltivazione di papaveri sono passate da **13 nel 2007 a 18 nel 2008**.

Nella storia dell'Afghanistan, **il 2007 ha registrato il record di produzione di oppio** sia sul piano della superficie adibita alla coltivazione di papavero sia sul piano della quantità prodotta. Il calo del numero di ettari dedicati alle coltivazioni verificatosi nel 2008 ha portato invece la superficie al di sotto del livello del 2007 e del 2006. Tuttavia, nonostante questa flessione, il livello di produzione rimane estremamente elevato; quello del 2008, in particolare, è secondo solo al 2007, perché a un calo del 19% delle superfici coltivate è corrisposta soltanto una riduzione del 6% della produzione, grazie a un **aumento della produttività delle coltivazioni pari al 15%** (48,8Kg per ettaro nel 2008 a fronte di 42,5Kg per ettaro nel 2007).

Fig. 2 – Produzione di oppio in Afghanistan 1998-2008



Le ragioni della diminuzione della produzione di oppio nel 2008 sono principalmente tre.

In primo luogo, un **leggero miglioramento delle condizioni di sicurezza** ha permesso un più efficace sforzo da parte del governo di Kabul, dei governatori provinciali e dell'azione internazionale – ciò è avvenuto tuttavia in maniera eterogenea sul territorio (vedi sezione successiva).

In secondo luogo si sono verificate **condizioni atmosferiche particolarmente sfavorevoli, che hanno causato siccità**. Questo secondo fattore però non deve spingere ad eccessi di ottimismo circa la lotta al narcotraffico, in quanto la coltivazione di oppio è più adatta di altre a condizioni di scarsa irrigazione. Quindi un livello di siccità come quello del 2008 potrebbe paradossalmente diventare per il futuro un incentivo a preferire la coltivazione del papavero, dedicandole sempre più terreni.

Infine si è verificato un **forte aumento del prezzo del frumento** (quasi del 200% nel 2008 rispetto al 2007), dovuto alla crisi alimentare a livello internazionale, soprattutto nei paesi in via di sviluppo. Questo fenomeno, unito al rischio di ribasso nei ricavi derivanti dall'oppio (per via di un eccesso di offerta a livello mondiale), ha incentivato alcuni coltivatori a dedicare più spazio alla coltivazione di frumento rispetto a quello dedicato al papavero.

La distribuzione geografica delle coltivazioni nelle zone sud-occidentali

In Afghanistan, **la coltivazione di papavero da oppio è concentrata nelle province sud-occidentali del paese**. Nel 2008 le province che sono coinvolte nella coltivazione sono scese a 16 rispetto alle 21 del 2007 (sulle 34 complessive). **Il 98% delle coltivazioni è concentrato nelle 7 province a sud e a ovest del paese**: Helmand, Kandhar, Uruzgan, Zabul, Farah, Nimroz, Day Kundi. Il restante 2% è distribuito in altre 9

province nelle zone orientali e nord-occidentali; in queste tuttavia la produzione di oppio ha dei livelli poco significativi quasi trascurabili per l'economia e per gli effetti socio-politici del mercato dell'oppio.

Quella dell'**Helmand rimane di gran lunga la maggiore provincia nella produzione di oppio, con il 66% della coltivazione di tutto l'Afghanistan** (una percentuale rimasta grossomodo costante negli ultimi anni). In essa si colloca la più ampia area dedicata alla coltivazione di papavero – 103.590 ettari (la seconda è nella provincia di Kandahar con 14.623 ettari) – e si ritiene che siano pochissime le famiglie del tutto estranee all'economia collegata all'oppio. Se l'Helmand fosse uno stato, sarebbe il primo produttore mondiale di oppio.

Dal 2002 ad oggi la coltivazione di papavero da oppio nella provincia dell'Helmand è più che triplicata. Particolarmente allarmante è il dato per cui, **in controtendenza con il calo della produzione registrati nel 2008, nell'Helmand la superficie dedicata alla coltivazione di oppio è aumentata di quasi un migliaio di ettari** (da 102.770 del 2007 a 103.590 del 2008) **rispetto al 2007**. Le uniche altre due province in cui si è registrato un aumento (di poche centinaia di ettari) sono Farah e Uruzgan.

La concentrazione delle coltivazioni nella zona meridionale ed occidentale dell'Afghanistan è coerente con le **principali vie di smistamento dell'oppio verso il Pakistan e l'Iran**. La gran parte dell'oppio prodotto in Afghanistan, infatti, esce dal paese da est verso il Pakistan, dove esistono diversi laboratori per il raffinamento e la produzione di eroina. Da qui l'eroina segue principalmente due vie: la prima rientra in Afghanistan per poi passare in Iran e - attraverso la Turchia o in alcuni casi l'Iraq - raggiungere l'Europa; la seconda passa invece a sud, direttamente per l'Iran, dal quale a sua volta si dirama verso l'Africa, la penisola arabica o di nuovo a nord verso l'Europa. Una terza rotta dello smistamento dell'oppio afgano passa da nord verso il Tajikistan e da qui, attraverso i paesi dell'Asia centrale, raggiunge la Russia e di nuovo l'Europa. Naturalmente l'eroina e l'oppio si fermano in parte anche nei paesi di transito e questo ha creato particolari problemi per l'Iran, **che negli ultimi anni ha registrato un drastico aumento dell'uso di droghe fra la popolazione giovanile**.

Il narcotraffico e l'insurrezione talebana

In Afghanistan, **fra l'economia legata alla produzione di oppio e l'insurrezione talebana esiste una relazione di reciproco sostegno**: l'economia dell'oppio finanzia l'insurrezione e gli insorti creano le condizioni perché quell'economia si sviluppi. Non stupisce, infatti, che le province nelle quali esistono le più estese coltivazioni di papavero coincidano pressoché con le zone nelle quali sono più presenti i talebani. Da questo punto di vista, l'Helmand rappresenta un caso esemplare: qui i talebani sono particolarmente attivi, sfidano con successo le operazioni delle truppe internazionali e sono arrivati a controllare 13 distretti della provincia.

I proventi del mercato garantiscono all'insurrezione una cospicua fonte di finanziamenti, permettendole di sopravvivere e di diffondersi, di acquistare armi e soprattutto di radicarsi nel territorio offrendo risorse e servizi. Secondo quanto dichiarato dall'*United Nations Office on Drugs and Crime*, **nel 2008 gli utili finiti nelle mani dei talebani** – derivati dalla raccolta del 2007 e dal commercio di oppio che ne è seguito – **si sono aggirati intorno ai 100 milioni di dollari**.

Nelle zone di coltivazione **i talebani trattengono circa il 10% del raccolto ai produttori**, questi ultimi in cambio si vedono garantite condizioni minime di sicurezza, protezione nello smercio e quindi i ricavi del lavoro nei campi. In alcuni casi, il mercato dell'oppio finisce per finanziare non solo i talebani ma anche i funzionari governativi. Infatti, solo il radicamento dell'insurrezione e una **corruzione diffusa** permettono ai convogli di oppio – che si muovono visibilmente nel paese e attraverso le frontiere – la libertà d'azione necessaria alla rete del narcotraffico.

Il narcotraffico rappresenta una delle sfide maggiori per l'intervento internazionale in Afghanistan. Anzitutto perché senza di esso l'insurrezione non sarebbe stata in grado di sopravvivere ed espandersi fino al punto di mettere a repentaglio i successi raggiunti dall'intervento militare nel 2001-2002. Ma, soprattutto, l'economia dell'oppio rappresenta una forma di sostentamento per centinaia di migliaia di famiglie, che in molti casi pur non avendo nulla a che fare con l'insurrezione e non essendo allineate ideologicamente ai talebani, non hanno alternative per provvedere alla loro sopravvivenza. **Tanto per l'insurrezione talebana quanto per l'azione internazionale il sostegno della popolazione è un fattore determinante**. Alla prima

può garantire appoggio, rifugio e la rete di informazioni necessarie al proseguimento degli attacchi. Alla seconda può invece offrire le condizioni migliori per dare legittimità al nuovo quadro istituzionale, oltre che la possibilità di isolare e contrastare l'insurrezione.

Quali strategie per la lotta al narcotraffico

La diffusione dell'economia dell'oppio anche a settori della società estranei all'insurrezione dei talebani, unita alla strettissima relazione fra narcotraffico ed insurrezione, pone uno dei più drammatici dilemmi per la comunità internazionale impegnata in Afghanistan: da un lato, **una lotta frontale alle coltivazioni di oppio che passi attraverso la distruzione delle coltivazioni impoverirebbe una fetta enorme della società afgana**, mettendo a rischio l'intervento internazionale; dall'altro, **il livello della produzione di oppio non può essere tollerato nel medio e lungo periodo** perché, continuando a rafforzare l'insurrezione, anche in questo caso metterebbe a rischio l'efficacia dell'intervento internazionale.

Per il tipo di legami economici e sociali appena sottolineati, **non esistono facili soluzioni al problema della coltivazione di oppio**. Le principali ipotesi prese finora in considerazione e oggetto di dibattito sono **l'estirpazione**, gli incentivi verso **coltivazioni alternative** e le proposte di **legalizzare e controllare la produzione di oppio al fine di produrre medicinali**.

(a) L'**estirpazione** è stata condotta negli ultimi anni principalmente a livello locale da iniziative dei Governatori provinciali e a livello centrale dalla *Poppy Eradication Force* – entrambe supervisionate dalla presenza internazionale. Ha prodotto nel complesso risultati ambivalenti: da un lato sono aumentate le province cosiddette "poppy-free", nelle quali la produzione è scesa a livelli trascurabili; dall'altro, la produzione di oppio anche nel 2008 si è mantenuta comunque alta. Inoltre, un programma di estirpazione eccessivamente rapido e con mezzi poco attenti alle reazioni da parte dei contadini (come la diffusione di erbicidi per via aerea) garantirebbe per un verso risultati in tempi brevi ma, per un altro, rischierebbe di provocare effetti sociali, economici ed ambientali sfavorevoli alla presenza internazionale. **Nelle province meridionali i programmi di estirpazione hanno incontrato una forte resistenza da parte della popolazione** (che tende a rivolgersi ai talebani per proteggere le proprie terre) e spesso sono sfociati in attentati alle forze di polizia e ai funzionari addetti a tali programmi.

(b) Gli incentivi a **coltivazioni alternative** rappresentano, in via di principio, la ricetta più indolore. Il territorio può essere sfruttato per la produzione di altri prodotti (la coltura dei quali in alcuni casi è già sviluppata: grano, uva, meloni, cotone, cumino) – ma è necessario un intervento complessivo e inevitabilmente lungo che preveda investimenti ingenti nelle infrastrutture, miglioramento della rete idrica per l'irrigazione, distribuzione di sementi, nonché incentivi economici e fiscali alla conversione delle coltivazioni nei campi.

(c) Il progetto **Poppy for Medicine** – basato sugli studi promossi dal *Senlis Council* – prevede l'utilizzo delle coltivazioni di papavero per la produzione di medicinali a base di oppio come la morfina, venendo così incontro anche alla domanda crescente proveniente dai paesi in via di sviluppo. Il valore principale di questa soluzione è sostanzialmente quello di poter neutralizzare il narcotraffico evitando di estirpare le piantagioni – quindi salvaguardando le economie famigliari dei coltivatori. La produzione di morfina, da svolgere direttamente in Afghanistan secondo un processo di legalizzazione progressiva delle coltivazioni, sosterebbe lo sviluppo dell'economia nazionale e costituirebbe una cospicua fonte di entrate per lo stato. Necessiterebbe nondimeno di uno stretto controllo sul piano amministrativo e della vigilanza sulle coltivazioni.

Come ha evidenziato il documento della Banca Mondiale intitolato *"Afghanistan: Economic Incentives and Development Initiatives to Reduce Opium Production"*, va infine sottolineato che ogni strategia di contrasto alla produzione di oppio non può essere che una **strategia olistica**. Questa deve tenere conto anzitutto del contesto socio-culturale dell'Afghanistan e delle condizioni economiche particolarmente difficili in cui vivono i coltivatori (effettivi e potenziali). E deve inoltre essere concepita come parte integrante del più generale progetto di *state-building*, quindi dello sforzo per creare condizioni politiche e di sicurezza migliori. Infatti, la lotta al narcotraffico può risultare efficace solo se tiene conto dei diversi piani coinvolti: **il piano economico**, con la lotta alla povertà, gli incentivi a coltivazioni alternative e gli investimenti in infrastrutture; **il piano politico**, con il rafforzamento del governo centrale e della sua legittimità agli occhi della popolazione; **il piano culturale**, facendo leva sul rispetto della legalità, ma anche sulle tradizioni religiose che vietano la produzione e il consumo di droga (la più diffusa ragione che avanzano i coltivatori che si rifiutano di coltivare oppio è per l'appunto l'osservazione dei precetti islamici); **il piano amministrativo**, il quale deve garantire controlli e sanzioni efficaci; **il piano militare**, nel contrasto all'insurrezione dei talebani e, soprattutto, alla loro capacità di controllare il territorio.

Fonti

ICG, *Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes*, International Crisis Group – Asia Report. N°123, November 2007.

ICG, *Afghanistan: The Need for International Resolve*, International Crisis Group – Asia Report. N°145, February 2008.

OEDT, *Relazione annuale 2008*, Osservatorio Europeo delle Droghe e Tossicodipendenze.

Poppy for Medicine, <http://www.poppyformedicine.net/>

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.

UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008*, United Nations Office on Drugs and Crime.

UNODC, *World Drug Report 2008*, United Nations Office on Drugs and Crime.

World Bank, *Afghanistan. Economic Incentives and Development Initiatives to Reduce Opium Production*, World Bank Department for International Development, February 2008.

Fonti giornalistiche

Economist,

Financial Times,

Guardian,

International Herald Tribune,

New York Times,

The Times



Centro Studi Internazionali

AFGHANISTAN PUNTO DI SITUAZIONE

di Luca La Bella

MARZO 2009



Centro Studi Internazionali

A sette anni dalle operazioni militari che hanno portato alla caduta del regime talebano in Afghanistan, il Paese è ancora interessato da un'insurrezione sempre più forte che minaccia la sopravvivenza delle deboli e spesso controverse istituzioni create in seguito alla Conferenza di Bonn nel dicembre 2001. La spirale di violenza e instabilità che si irradia dall'Afghanistan rappresenta inoltre una minaccia regionale, in particolare per Islamabad, Teheran, New Delhi e le Repubbliche centrasiatriche, ma in misura crescente anche per Mosca e Pechino.

Il 2008 ha visto l'insurrezione consolidarsi ed estendersi dalle province meridionali, alle aree limitrofe alla capitale Kabul fino ad alcune province settentrionali, dove una volta il potere forte era rappresentato dall'Alleanza del Nord, la coalizione di signori della guerra anti-talebani. Gli insorti hanno rafforzato la loro presenza nel Paese e sono attivi nel 72% del territorio, divenendo, di fatto, la forza che governa molte province del Paese.

L'insorgenza continua a sfruttare la debolezza della NATO. Il Dipartimento delle Nazioni Unite per la sicurezza stima in circa 90 i distretti afgani ad estremo rischio. Secondo fonti del governo afgano, solo 12 dei 400 complessivi sono controllati completamente da Kabul. E questo nonostante le Forze della NATO e di Enduring Freedom, presenti con circa 70.000 uomini, abbiano esteso la loro presenza anche a sud ed est, e nelle province di Kapisa, Logar, Wardak e Kabul. L'influenza e la capacità operativa dei combattenti islamici e talebani si è estesa dalle aree più turbolente del Paese - il sud e l'est - a regioni tradizionalmente più tranquille, come l'ovest, a responsabilità italiana, e il nord. Si sottolinea in particolare l'avanzata dei talebani verso Kabul che compromette significativamente l'accesso a tre delle quattro principali vie di comunicazione intorno alla capitale (Wardak a ovest, Logar a sud e Sarobi a est). Proprio a Kabul la sicurezza è ai livelli minimi, con i talebani e altri elementi criminali saldamente infiltrati nelle attività della città. In particolare, nella capitale afgana appare a rischio soprattutto il settore ove sorgono l'ambasciata USA, il quartier generale dell'ISAF e persino il Palazzo Presidenziale (Arg-e-Shahi). Nonostante la dilagante insurrezione colpisca spesso i centri urbani, i livelli più alti di violenza si concentrano



Centro Studi Internazionali

nelle province del sud e dell'est, che nel complesso rappresentano le aree rurali e più arretrate, abitate in maggioranza dai Pashtun, il gruppo etnico principale del Paese (42% dei 32 milioni di abitanti), spina dorsale dell'insurrezione talebana.

L'anno appena trascorso si è concluso con un aumento del 40% degli scontri armati e degli attentati rispetto allo stesso periodo del 2007. Il trend negativo è stato confermato dal significativo aumento degli attacchi contro civili e militari, in diverse aree del Paese: il numero degli incidenti mensili legati alla sicurezza è salito a oltre 1000 a dicembre, raggiungendo il livello più alto dalla caduta dei talebani nel 2001. Delle 3.800 vittime complessive, dall'inizio del 2008, almeno 1.400 sono civili, di cui almeno il 50% è stato causato dalle Forze internazionali e in particolare dai raid aerei. Parallelamente al rafforzamento dell'insurrezione, si registra un aumento delle attività militari da parte delle Forze internazionali, ISAF ed Enduring Freedom, che nel far fronte alla crescente attività militare degli insorti impiegano sempre più la forza aerea, complice il difficile terreno afghano, la scarsità delle risorse umane ed il crescente novero dei soldati caduti. Proprio l'incremento nell'impiego del supporto aereo continua a provocare vittime civili, generando animosità nei confronti delle Forze Occidentali e acutizzando lo scollamento tra il governo Karzai da esse sostenuto e la popolazione afghana, che sempre più reputa il governo di Kabul inefficiente, inaffidabile e corrotto. Il livello di violenza, oltre a confermare l'espansione dell'influenza talebana e l'innalzamento della sofisticazione degli attacchi, evidenzia anche come questi siano sempre più diretti contro il personale umanitario e dell'ONU. Più di 120 attacchi contro personale umanitario e per lo sviluppo sono stati registrati nel 2008: 30 operatori sono stati uccisi, altri 92 rapiti. Almeno 22 convogli del World Food Programme sono stati attaccati o distrutti, mentre un brusco rialzo hanno subito anche le azioni violente contro gli istituti scolastici. Tra gennaio e agosto 2008 sono stati oltre 110 ed hanno provocato la morte di 12 persone.

Analizzando il contesto di sicurezza negli ultimi cinque anni, la violenza ha fatto registrare una crescita del 543%, le coltivazioni di oppio sono cresciute del 100%, mentre secondo un sondaggio congiunto delle TV



Centro Studi Internazionali

ABC, BBC e ARD, il sostegno degli afgiani alle Forze internazionali è in forte calo, appena il 30% rispetto al 2005, quando il 70% degli interpellati aveva dato parere favorevole.

In questo contesto il teatro afgano si prepara a ricevere il nuovo impulso diplomatico e militare fornito dall'**Amministrazione Obama**, che ha riconosciuto nell'Afghanistan la sua principale priorità di politica estera. Nella formulazione di un nuovo approccio strategico, il Presidente USA è coadiuvato dal Gen. David Petraeus, comandante di CENTCOM, sotto la cui giurisdizione si trova anche il Paese in questione, e che è accreditato come il fautore del "Risveglio di Anbar", la strategia che ha permesso una significativa riduzione della violenza in Iraq e che forse garantirà la tanto agognata "exit strategy" da quest'ultimo. Molti si aspettano per l'Afghanistan un successo analogo a quello iracheno. Tuttavia è altamente improbabile, come sottolineato dallo stesso Petraeus, che tecniche applicate in scenari di violenza etno-settaria in un paese relativamente istruito e urbanizzato come l'Iraq, possano essere traducibili nel contesto rurale, fondamentalista e sottosviluppato della fascia tribale Pashtun dell'Afghanistan.

Nonostante questo, la **revisione strategica** che il Presidente Obama presenterà al summit dell'Aja il 31 marzo, ma di cui è stato ampiamente anticipato il contenuto nei primi mesi del 2009, include senza dubbio alcuni elementi della "surge" irachena come un'iniezione di truppe fino a 30 mila uomini (17 mila dei quali già si apprestano a partire per il sud e per le aree attorno alla capitale) e la riconciliazione con elementi moderati dell'insurrezione (ammesso che esistano e facendo leva sulle molte anime dell'insurrezione). L'approccio dell'Amministrazione Obama si sviluppa lungo le tre direttive complementari di sicurezza, sviluppo e governance e si caratterizza per una ridefinizione degli obiettivi prefissati dalla comunità internazionale, giudicati poco concreti e difficili da raggiungere. A grandi linee gli elementi fondamentali della nuova strategia saranno:

- incremento delle truppe: i rinforzi inviati dagli USA portano il numero dei soldati delle Forze ISAF e Enduring Freedom a circa 85 mila uomini. Queste risorse daranno maggiore possibilità di contrastare i talebani nelle aree più remote e isolate del Paese e al



Centro Studi Internazionali

contempo garantiranno la visibilità della comunità internazionale nelle aree urbane, assicurando così la protezione della popolazione, fulcro delle attività di contro-insurrezione. Un maggior numero di uomini a disposizione si traduce anche in una presenza più capillare sul territorio, negando all'insurrezione la possibilità di operare. È probabile che gli USA si aspettino un potenziamento dei contingenti da parte degli alleati NATO;

- potenziamento delle forze di sicurezza afghane: questi sforzi sono mirati a portare gli effettivi dell'Afghan National Army (ANA), una delle poche istituzioni rispettate e relativamente capaci presenti nel Paese, dagli attuali 79 mila uomini (di cui 52 mila sono operativi) a 134 mila entro la fine del 2011. Per questa ragione gli istruttori e i consiglieri militari saranno aumentati. Per quanto riguarda le forze di polizia, Afghan National Police (ANP), queste sono generalmente considerate inefficienti e corrotte ed il loro addestramento comporterà maggiori risorse, in particolare dall'UE che si è assunta con la missione EUPOL, il compito di potenziare ed espandere il corpo oltre i previsti 82 mila uomini;
- riconciliazione con elementi moderati dell'insurrezione: data l'impossibilità di una soluzione puramente militare all'insurrezione, sia Karzai che Washington sono d'accordo nella necessità di trovare un compromesso con quegli elementi che accettano di deporre le armi e di riconoscere il governo di Kabul in cambio di denaro o incarichi governativi. Nonostante gli insuccessi negoziali registrati alla fine del 2008, le molte anime dell'insurrezione, che oltre ai talebani include gruppi quali Hezb-e-Islami-Gulbuddin di Hekmatyar, il network di Jalaluddin Haqqani e varie milizie criminali che combattono per necessità economica piuttosto che per ideologia, potrebbero facilitare l'ipotesi di negoziati selettivi che indebolirebbero l'insurrezione. Ad ogni modo, il movimento talebano rimane meno malleabile al compromesso, trovandosi in una situazione di forza rispetto al governo di Kabul;
- approccio regionale alla stabilizzazione afghana: data la crescente instabilità del Pakistan, cruciale alleato USA nella regione, le cui



Centro Studi Internazionali

aree tribali rappresentano il vero retroterra strategico dell'insurrezione afghana e la fucina del radicalismo islamico globale, vi è l'urgente necessità di trovare una sponda presso altre potenze regionali. Le questioni afgane e pakistane vengono affrontate come una singola unità essendo i due Paesi inestricabilmente collegati. Il Pakistan attraversa attualmente una delle crisi più gravi dalla sua fondazione, con un'insurrezione filotalebana alleata ad al-Qaeda che dalle aree tribali al confine con l'Afghanistan destabilizza sia Islamabad che Kabul. Per queste ragioni gli USA guardano a Russia e Iran, Stati ambedue ostili ai talebani che costituiscono valide alternative per il rifornimento logistico delle truppe NATO e USA nel Paese. Anche l'India emerge come valido partner strategico, date le fiorenti relazioni con Kabul, Teheran e Mosca. Iran, Russia e India inoltre, erano i principali sponsor dell'Alleanza del Nord;

- migliore governance: date le lacune evidenziate dal governo Karzai nell'amministrazione dello Stato, potrebbero rendersi necessarie delle riforme costituzionali tese a bilanciare il potere esecutivo del Presidente con la creazione di un Primo Ministro e con una devolution dei poteri al livello dei governatori provinciali;
- maggiore impegno nello sviluppo e nella ricostruzione: parimenti ad una surge di natura militare sarà necessario aumentare il numero degli esperti e dei cooperanti civili che forniscono assistenza alla popolazione e al governo afgani. La maggior parte della popolazione afghana infatti, come dimostra un rapporto della Banca Mondiale, vive infatti ancora in condizioni di estrema povertà. L'indice di disoccupazione rimane molto elevato, il salario mensile medio è di circa 67 dollari, le infrastrutture sono scarse e fatiscenti, l'inflazione e la disoccupazione sono cresciute in concomitanza con la crisi alimentare. La disastrosa situazione economica del Paese facilita il reclutamento dei gruppi talebani che, grazie agli introiti del narcotraffico, possono offrire paghe molto superiori a quelle offerte dallo Stato.



Centro Studi Internazionali

Dopo un inverno insolitamente attivo dal punto di vista delle operazioni militari, specialmente al sud e all'est del Paese, la guerriglia talebana si prepara per una "offensiva di primavera" che si preannuncia particolarmente pericolosa, soprattutto perché ad agosto si terranno le elezioni presidenziali.

In termini di **politica interna**, significativa è la continua perdita di credibilità e legittimità del Presidente Karzai, stretto tra i fuochi di una dilagante insurrezione e i danni di immagine provocati dai raid aerei delle Forze Internazionali e dalle pratiche corrotte di amministratori locali, governatori e agenti di polizia. Insieme alla cospicua assenza, nel panorama politico afghano, di interlocutori a lui alternativi, si deve considerare il fatto che le elezioni presidenziali si svolgeranno in un contesto di sicurezza significativamente più difficile di quello dell'estate del 2004, data della precedente corsa elettorale. Negli ultimi mesi Karzai ha subito pesanti critiche dai suoi alleati occidentali, specie dagli USA. L'Amministrazione Obama è stata molto critica, sottolineando il problema della corruzione e del narcotraffico in particolare. Da parte sua il Presidente afghano ha assunto un atteggiamento più duro nei confronti delle Forze internazionali, fatto che preoccupa non poco i comandanti militari alla vigilia dell'offensiva di primavera. Significativa la recente polemica tra Presidente e Parlamento riguardo alla data delle elezioni, che secondo la costituzione dovevano avvenire prima della fine del mandato di Karzai e comunque non oltre il 21 aprile, ma che la Commissione elettorale ha rinviato ad agosto per questioni logistiche e di sicurezza. Questo potrebbe creare un pericoloso vuoto di potere, considerando che Karzai termina il mandato a maggio, non è chiaro, al momento, quale sarà la soluzione scelta dagli afghani. Anche se, secondo un sondaggio congiunto di ABC, BBC e ARD, il 52% degli afghani continua a sostenerlo, Karzai viene visto da molti come un amministratore indeciso e poco abile, molti ancora ritengono che l'insurrezione faccia leva sulla corruzione e sul senso di ingiustizia esemplificati dal suo governo, per rafforzarsi. In particolar modo è l'esclusione di alcune realtà tribali Pashtun da parte del fratello di Karzai Ahmed Wali, governatore di Kandahar ad esacerbare la situazione. Eppure Karzai ha bisogno delle conoscenze del fratello per vincere le elezioni nelle



Centro Studi Internazionali

terre dei Pashtun. D'altro canto i potenziali candidati alternativi non sono sufficientemente forti e credibili a livello nazionale per rappresentare una minaccia per Karzai. Molti di loro sono tagiki (Yunus Qanuni, Abdallah Abdallah) o afgiani emigrati negli USA (Ashraf Ghani, Ali Jalali, Zalmay Khalilzad) e l'Afghanistan ha bisogno di un patriota Pashtun come Karzai, capo della tribù dei Popalzay, per ottenere il placet delle tribù Pashtun ed essere quindi in grado di governare. Una sconfitta di Karzai, per quanto poco probabile porterebbe alle dimissioni dei suoi ministri e questo, nel contesto della dilagante insurrezione talebana, sarebbe pericoloso specie per i dicasteri di sicurezza (Interni, Difesa, Intelligence), che peraltro godono dell'apprezzamento dei partner occidentali.

Per quanto riguarda il **narcotraffico**, altra priorità per la comunità internazionale, si segnala una riduzione del 19% della produzione del papavero da oppio nel 2008. Più della metà delle 34 province del Paese sarebbe adesso sgombra dalle coltivazioni di oppio. La produzione, che per il 98% si concentra nelle sette province di Farah, Helmand, Kandahar, Nimroz, Uruzgan, Day Kundi e Zabul, sarebbe scesa complessivamente, ma l'Afghanistan continua ad essere il principale coltivatore di oppio al mondo. Pur non partecipando direttamente nella produzione di eroina, che rimane un'attività *haram*, proibita dalla legge coranica, l'insurrezione, che ha un controllo estremamente efficace del territorio rurale, è in grado di sfruttarne i guadagni. Infatti, la protezione fornita dai talebani ai piccoli e ai grandi proprietari terrieri, come anche ai convogli di contrabbandieri che trasportano gli stupefacenti al di fuori del Paese, passando per il confine pakistano o per il lungo e poroso confine iraniano, consente al movimento di imporre una "tassa" sull'industria dei narcotici che frutta loro, secondo alcune stime, oltre cento milioni di dollari l'anno. I talebani e le narcosmafie hanno una relazione simbiotica: i primi si finanziano principalmente tassando l'economia illecita, i secondi hanno un interesse nel mantenimento dello stato di insicurezza nel Paese, poiché incoraggia la produzione di oppio.

Per quanto riguarda l'**Italia**, nei primi mesi del 2009 è avvenuto un incremento delle forze nel sud della regione ovest dell'Afghanistan a seguito della costituzione di un battle-group supportato da un dispositivo



Centro Studi Internazionali

aereo, indispensabile strumento di controllo del territorio. Gli impegni assunti con la NATO hanno richiesto dall'inizio del 2009, e per sei mesi, che il personale in Afghanistan possa raggiungere la consistenza di 2.800 militari. Ciò avverrà con il dispiegamento a Farah di parte (600 uomini) del Comando di Reazione rapida della NATO (NRDC) di stanza a Solbiate Olona, al comando del Gen. Chiarini.

Per quanto riguarda le attività di assistenza alla popolazione del PRT italiano, queste seguono tre binari fondamentali, sicurezza, ricostruzione e governabilità. Nel primo caso addestriamo polizia ed esercito afgani e diamo supporto alle attività quotidiane. La fase di ricostruzione avviene con il CIMIC (struttura militare per fronteggiare emergenze e aiuti umanitari) in collaborazione con i ministeri della Difesa e degli Esteri. Il terzo punto della nostra attività vede gli italiani impegnati nel processo di censimento della popolazione in vista delle elezioni di agosto.

Infine, unico caso tra i PRT della NATO, le truppe italiane del Regional Command – West sono state insignite della cittadinanza onoraria di Herat, simbolo dell'apprezzamento della popolazione per le attività svolte dal contingente.

Maggio 2009
Rapporto n. 9



AFGHANISTAN

VERSO LE ELEZIONI PRESIDENZIALI



ARGO

Analisi e Ricerche Geopolitiche sull'Oriente
Osservatorio sull'Asia minore, centrale e meridionale
Piazza di Firenze, 24 - 00186 Roma, Italy - Tel/fax +39 06 6875271
www.argoriente.it

EXECUTIVE SUMMARY

Con l'inizio della registrazione dei candidati (25 aprile) entra nel vivo la campagna per le elezioni presidenziali indette per il prossimo 20 agosto. Nelle settimane precedenti erano state oltre 40 le personalità che avevano manifestato l'intenzione di concorrere e alla massima carica dello Stato. Tra esse, oltre al Presidente uscente, Ahmad Karzai, le figure di maggior rilievo sono Ashraf Ghani, Abdullah Abdullah, Anwar-ul Haq Ahadi, Ali Amed Jalali. La proliferazione delle candidature conferma la frammentazione del quadro politico dovuta alla mancanza di partiti politici radicati sul territorio e con una dimensione nazionale o almeno regionale.

La decisione della Corte Suprema di autorizzare il prolungamento del mandato del Presidente Karzai, che secondo la Costituzione scade il 22 maggio, ha posto fine a uno scontro istituzionale sulla necessità di nominare un Presidente ad interim che guidasse il Paese dopo tale data ma ha dato nuovo impulso alle accuse dell'opposizione all'attuale Capo dello Stato di abusare della sua posizione a fini elettorali. Alcuni candidati hanno riferito che dirigenti locali (inclusi funzionari della principale agenzia di intelligence) si stanno adoperando per favorire l'attuale Presidente. Altri, come Ashraf Ghani, hanno quantificato in 600.000 - 800.000 i voti che saranno "rubati".

Negli ultimi tempi è tornata al centro dell'attenzione del dibattito politico anche l'analisi delle ripercussioni che il deterioramento della situazione di sicurezza potrebbe avere sulla regolarità del processo elettorale e sugli sviluppi politici futuri del Paese. Molti hanno espresso il timore che l'intensificazione dell'attività eversiva nelle province meridionali e sud-orientali, abitate in prevalenza da popolazione di etnia pashtun, influenzi negativamente il tasso di partecipazione al voto favorendo i candidati espressione di altre etnie, come quella tagika, uzbeka o hazara, concentrate in aree relativamente sicure. Di fronte a queste preoccupazioni, il Comando di ISAF e il Ministero della difesa afgano hanno assicurato che sarà fatto ogni sforzo per consentire agli afgani di esprimere liberamente il loro voto e hanno sottolineato che la cornice di sicurezza è in molte aree migliore di quanto appaia dai dati sul numero degli episodi eversivi.

L'annuncio, da parte di Karzai, della candidatura alle prossime elezioni non ha colto di sorpresa nessuno; infatti, negli ultimi mesi tutte le iniziative prese dal Presidente confermavano la determinazione a concorrere per un secondo mandato nonostante la grave perdita di consensi tra la popolazione e le critiche sempre più forti rivolte al suo operato non solo dagli avversari ma anche da membri della comunità internazionale. A differenza di quella precedente, infatti, la nuova Amministrazione USA ha mostrato subito di avere idee assai chiare sulle cause e sulla responsabilità della crisi afgana, attribuita principalmente alle carenze dell'operato dell'attuale dirigenza di Kabul.

Di fronte a tali accuse, Karzai ha irrigidito la sua posizione nei confronti dei governi occidentali contestando sia le scelte fatte in campo militare sia i tentativi di influire sulle decisioni del governo di Kabul e, soprattutto, denunciando con forza l'uccisione di civili nel corso delle

operazioni contro i militanti. Ha anche ammonito a rispettare l'indipendenza dell'Afghanistan sottolineando che questo Paese non diventerà un "puppet state".

Nel suo tentativo di guadagnare i consensi necessari per la sua vittoria elettorale, Karzai si è progressivamente avvicinato agli ambienti religiosi più conservatori, in grado di influire pesantemente sulle scelte della popolazione. Rientrerebbero in tale politica le misure repressive adottate o tollerate nei confronti di giornalisti e di mass media accusati di diffondere articoli o programmi non islamici, e la firma, senza alcuna valutazione critica che ne provocasse il rinvio al Parlamento, della *Shiite Personal Status Law*. Questa legge è stata criticata con forza dalla comunità internazionale e dalle organizzazioni dei diritti umani perché legalizza norme e comportamenti simili a quelli in vigore durante il regime taliban.

Negli ultimi mesi Karzai ha anche intensificato le iniziative per portare i gruppi militanti al tavolo del negoziato. I contatti, svolti a diversi livelli e con vari mediatori, non hanno ancora portato a risultati significativi perché gli "insurgents" sono convinti di poter logorare le forze straniere e non sono disposti a discutere le condizioni poste dal Presidente: accettazione della Costituzione e rinuncia alla lotta armata. L'avvio di negoziati di pace accrescerebbe il prestigio del Presidente, che potrebbe sperare di compattare la popolazione di etnia pashtun intorno alla sua persona consolidando le sue possibilità di vittoria alle prossime elezioni.

Di fronte alla strategia spregiudicata e aggressiva di Karzai, gli avversari non sono stati capaci di superare le loro divisioni e sono apparsi quasi timorosi di scendere in campo per sfidare l'attuale Presidente. I loro tentativi di acquisire una statura nazionale trovando consensi anche nelle altre etnie sono apparsi incerti e hanno evidenziato la mancanza di un disegno politico innovativo e convincente.

Al momento, nessuno dei potenziali candidati appare in grado di poter dare risposte concrete alle esigenze del Paese e alcuni osservatori hanno scritto che la scelta degli elettori non è tra il bene e il male ma tra il male e peggio. In tutto il Paese è cresciuto il distacco tra popolazione e classe dirigente a causa del deterioramento della situazione di sicurezza, dei gravissimi ritardi nel processo di ricostruzione e di risanamento economico, della precarietà della situazione sociale e della diffusione della corruzione.

Tuttavia, anche se indebolito politicamente, Karzai appare ancora il candidato più forte alle prossime elezioni presidenziali. Controlla l'apparato di sicurezza, appartiene all'etnia maggioritaria, che ha sempre governato il Paese, e non è stato mai oggetto di accuse su presunti coinvolgimenti in episodi di crimini di guerra o violazione dei diritti umani.

Le prossime elezioni sono un evento fondamentale per il rafforzamento dell'autorità e del prestigio dello Stato. E' necessario però vigilare per impedire brogli o irregolarità, che si sarebbero verificati nel 2005. E' ugualmente importante che il voto si svolga alla data stabilita perché un nuovo rinvio rappresenterebbe un successo per i militanti, che non credono nella democrazia, e potrebbe indurre i *warlord* a cercare nuovamente di ottenere il potere con le armi, ricreando una situazione di guerra civile come quella della prima metà degli anni 1990.

INDICE

<i>Executive Summary</i>	2
<i>Indice</i>	4
1. La proliferazione delle candidature.....	5
2. Un confronto politico tra accuse e sospetti	7
3. La strategia di Karzai	10
4. Gli avversari del Presidente	14
5. Conclusioni	18

1. LA PROLIFERAZIONE DELLE CANDIDATURE.

Il 25 aprile è iniziata negli uffici della *Independent Election Commission* (IEC) la registrazione dei candidati alle consultazioni presidenziali indette per il 20 agosto prossimo¹. Nei giorni precedenti la Commissione aveva ribadito le condizioni per l'accettazione delle candidature: versamento di un deposito di 50.000 afghani (pari a circa 1.000 dollari) e raccolta di almeno 10.000 firme di cittadini iscritti alle liste elettorali. Chi aspira alla massima carica dello Stato (e anche alla Vice Presidenza) deve avere anche i seguenti requisiti stabiliti dall'articolo 62 della Costituzione: cittadino afghano, di religione musulmana e nato da genitori afghani; di età superiore ai 40 anni. Inoltre non deve essere stato condannato per crimini contro l'umanità o altri crimini né privato dei diritti civili a seguito di una sentenza della magistratura.

Nelle ultime settimane sono state oltre 40 le personalità che hanno manifestato in maniera più o meno esplicita l'intenzione di candidarsi. Tra essi figurano, oltre al Presidente Hamid Karzai che, dopo aver più volte ribadito un generico desiderio di portare a termine l'opera iniziata alla fine del 2001, il 27 aprile ha annunciato apertamente la sua candidatura:

- Abdullah Abdullah, ex Ministro degli esteri, che è stato scelto dal Fronte Nazionale Unito (FNU), coalizione di gruppi di vario orientamento politico ed appartenenza etnica, anche se formato in prevalenza da esponenti dell'ex Alleanza del Nord²;
- Ashraf Ghani, ex Ministro delle finanze;
- Gul Agha Shirzai, governatore della provincia di Nangarhar. Tuttavia, il 2 maggio, dopo un colloquio con il Presidente Karzai, ha comunicato di voler rinunciare a candidarsi;
- Ali Ahmed Jalali, ex Ministro dell'interno;
- Ramazan Bashardost, deputato alla *Wolesi Jirga* (o Camera Bassa del Parlamento) eletto nella provincia di Kabul;
- Anwar-ul Haq Ahadi, ex Ministro delle finanze;
- Daoud Sultanzoy, presidente della Commissione della *Wolesi Jirga* per l'economia, l'agricoltura e le ONG;

¹ Il 20 agosto si terranno anche le consultazioni per il rinnovo dei consigli ("shure") provinciali.

² Il Fronte Nazionale Unito (*Jabhe-ye-Motahed-e-Milli*) è stato costituito ufficialmente il 3 aprile 2007. Vi hanno aderito personalità dell'Alleanza del Nord, ex comunisti, leader locali e appartenenti a famiglie che hanno svolto un ruolo importante nella storia del Paese. Tra i principali esponenti figurano Burhanuddin Rabbani, tagiko, ex Presidente dell'Afghanistan e leader del Partito *Jamiat-e Islami*; Ahmad Zia Massud, tagiko, fratello del Comandante Ahmad Shah Massud e attualmente primo Vice Presidente dell'Afghanistan; Maresciallo Mohammad Qasim Fahim Khan, tagiko, ex Vice Presidente dell'Afghanistan nonché ex Ministro della difesa; Ismail Khan, tagiko, ex governatore della provincia di Herat e attuale Ministro dell'energia e delle risorse idriche; Abdul Rashid Dostum, uzbeko, fondatore del Partito *Junbesh-e Milli-e Islami*; Sayed Mohammad Gulabzoi, pashtun, ex Ministro dell'interno durante il regime comunista, deputato; Nur-ul Haq Olumi, pashtun, Comandante del Corpo d'armata di Kandahar durante il periodo comunista, presidente della Commissione difesa della *Wolesi Jirga*; Mustafa Zahir, nipote dell'ex Re Zahir Shah ed ex ambasciatore a Roma.

- Mirwais Yasini, Vice Presidente della *Wolesi Jirga*;
- Amin Arsala, attuale “*senior Minister*” del governo;
- Abdul Ali Serai, presidente del Consiglio nazionale per il dialogo con le tribù dell’Afghanistan e pronipote di Abdur Rehman, chiamato anche “l’Emiro di ferro”;
- Muhammad Khaliq Fazl, ex Ministro dei lavori pubblici;
- Baryali Arsalai, fratello dell’ex governatore della provincia di Nangarhar Haji Abdul Qadir;
- Sarwar Ahmedzai, già leader dell’Unione degli studenti dal 1990 al 1996;
- Mohammad Saeed Hashimi, dirigente del partito *Harakat-i Islami Milli Afghanistan*;
- Shahla Atta, eletta alla *Wolesi Jirga* nella provincia di Kabul.

In varie città del Paese si sono svolte manifestazioni a supporto anche della candidatura di Zalmay Khalilzad, ex Ambasciatore statunitense a Kabul, a Baghdad e all’ONU, ma afgano di nascita. Inoltre, il 27 marzo Abdul Hadi Arghandawal, consigliere del Presidente Karzai e leader di *Hezb-i Islami* (formato da esponenti dissociatisi da *Hezb-i Islami Afghanistan* di Gulbuddin Hekmatyar), ha comunicato che il partito presenterà un proprio candidato alla Presidenza.

La proliferazione delle candidature conferma, oltre all’ambizione dei singoli e alla volontà di acquistare, sia pure per un momento, una notorietà che esca dall’ambito familiare o di clan, la frammentazione del quadro politico dovuta alla mancanza di partiti politici radicati sul territorio, con una dimensione nazionale o almeno regionale. Questa situazione consegue principalmente alla scelta, per le elezioni politiche, del sistema basato sul *single non-transferable vote* che privilegia il ruolo del candidato rispetto a quello delle formazioni politiche. Proprio lo scarso ruolo esercitato da queste è all’origine della difficoltà dell’azione legislativa. Protagonisti della scena politica non sono solo pochi partiti, uniti in una coalizione di maggioranza in grado di controllare le due Camere, ma i singoli parlamentari, che non devono sottostare ad alcuna disciplina e rispondono solo a se stessi e ai gruppi di potere, più o meno leciti, che li hanno fatti eleggere. L’approvazione dei provvedimenti di legge non è pertanto il frutto di un accordo tra un numero limitato di “attori” ma di una mediazione estenuante tra centinaia di esponenti con formazione, ispirazione, ambizioni e interessi diversi. La convinzione del loro consenso dipende spesso solo dalle promesse ricevute.

2. UN CONFRONTO POLITICO TRA ACCUSE E SOSPETTI

Con l'approssimarsi della scadenza elettorale si è inasprito il tono del confronto politico, che per molte settimane ha riguardato proprio la data del voto. L'articolo 61 della Costituzione stabilisce che il mandato presidenziale ha termine il 22 maggio del quinto anno dopo l'elezione³; le consultazioni devono aver luogo fra i 30 e i 60 giorni prima di questa scadenza. Tuttavia, il 29 gennaio scorso, la IEC ha fissato, per ragioni di sicurezza e motivi organizzativi, le elezioni per il 20 agosto creando un serio problema politico perché gli oppositori hanno subito chiesto al Presidente di lasciare la sua posizione dopo il 22 maggio per consentire la formazione di un governo ad interim che guidasse il Paese sino all'insediamento del nuovo Capo dello Stato. La richiesta è stata accompagnata, oltre che da considerazioni di carattere istituzionale, dal richiamo all'opportunità di garantire la regolarità e la trasparenza del voto, impedendo al Presidente di utilizzare risorse e strutture governative per ampliare la sua base di consenso ed ottenere un nuovo mandato. Tale eventualità è stata giudicata incostituzionale da Karzai che, anzi, con una iniziativa di sfida nei confronti degli avversari, ha chiesto alla IEC di anticipare il voto alla scadenza prevista dalla Costituzione (entro il 21 aprile). Di fronte alla decisione (4 marzo) della Commissione di confermare la data precedentemente indicata, per l'impossibilità di completare i preparativi e di mettere in atto un adeguato dispositivo di sicurezza, Karzai si è rivolto alla Corte Suprema perché si pronunciasse su una materia così delicata. Il 29 marzo, la Corte ha emesso un verdetto che proroga il mandato del Presidente sino alle elezioni di agosto. Tale decisione, accolta con favore dai governi occidentali preoccupati per la possibilità che il vuoto di potere favorisse i militanti, ha diviso gli oppositori. Alcuni, come Ashraf Ghani e Anwar-ul Haq Ahadi, si sono impegnati a rispettarla considerandola opportuna sul piano politico mentre il FNU ne ha contestato la legittimità minacciando nuove iniziative per costringere Karzai a dimettersi dopo il 22 maggio. Nei giorni successivi, tale posizione si è progressivamente ammorbidita e, grazie anche alla mediazione dei diplomatici USA, tutti gli esponenti politici afgani hanno finito per accettare il prolungamento del mandato di Karzai⁴. Tuttavia, sono continuate le accuse al Presidente di abusare della sua posizione a fini elettorali.

Il 24 marzo, Daoud Sultanzyoy ha dichiarato che tutto l'apparato del governo e i soldi dei contribuenti statunitensi sono utilizzati illecitamente per falsificare i risultati delle consultazioni. Karzai avrebbe affidato decine di migliaia di incarichi pubblici a persone di fiducia che faranno campagna per lui. Tali accuse sono state ripresentate nel corso di un incontro che il 14 aprile alcuni candidati (Ashraf Ghani, Abdullah Abdullah, Anwar-ul Haq Ahadi e altri) hanno avuto con un gruppo di senatori USA in visita a Kabul. Gli esponenti politici afgani hanno accusato Karzai di "power mistreatment" e hanno riferito che dirigenti locali (incluso il responsabile del *National Directorate of Security* - NDS per la provincia di Laghman) si stanno adoperando per facilitare il suo successo. Il portavoce presidenziale ha invitato gli oppositori a inoltrare le loro accuse alla IED,

³ Le precedenti elezioni sono state tenute il 9 ottobre 2004.

⁴ Il 26 aprile, quasi 150 deputati della *Wolesi Jirga* (quindi più della metà dei componenti) si sono riuniti presso la residenza di Abdul Rasul Sayyaf e hanno approvato una risoluzione che esprime apprezzamento per la decisione della Corte Suprema di autorizzare il prolungamento del mandato di Karzai.

che ha costituito una apposita commissione reclami, e non all'Ambasciata USA. Tuttavia, Ashraf Ghani ha quantificato in 600.000 - 800.000 i voti che saranno "rubati" e ha chiesto la costituzione di due commissioni, una per monitorare l'operato della IEC e l'altra per controllare l'uso che il governo fa delle risorse e delle istituzioni pubbliche.

Sono state attribuite finalità elettorali anche ad altri provvedimenti del Presidente, quali l'aumento delle retribuzioni dei governatori di distretto e la distribuzione di appezzamenti di terreno, nel quartiere di Dur-al-Aman di Kabul, a parlamentari privi di un appartamento. Infatti, lo scarso livello di conoscenza delle dinamiche politiche da parte della popolazione, aggravato dalla difficoltà di accesso ai mezzi di informazione, impedisce a molti elettori di maturare un orientamento ragionato e convinto sulle proprie scelte, che continuano ad essere fortemente condizionate dalle indicazioni degli anziani tribali e delle autorità locali.

Negli ultimi tempi sta tornando al centro dell'attenzione del dibattito politico l'analisi delle ripercussioni che il deterioramento della situazione di sicurezza potrebbe avere sulla regolarità del processo elettorale e sugli sviluppi politici futuri del Paese. Molti hanno espresso il timore che l'intensificazione dell'attività eversiva nelle province meridionali e sud-orientali, abitate in prevalenza da popolazione di etnia pashtun, influenzi negativamente il tasso di partecipazione al voto favorendo i candidati espressione di altre etnie, come quella tagika o hazara, concentrate in aree relativamente sicure. Gli elementi di conoscenza acquisiti al riguardo contribuiscono a delineare un quadro assai preoccupante. A causa dell'aggravarsi della cornice di sicurezza, sarebbero stati sospesi i lavori per la realizzazione di progetti infrastrutturali finanziati con i fondi del *National Solidarity Programme* in 40 dei 364 distretti del Paese (11 province su 34). Inoltre, il 1° marzo, al ritorno da una visita di 10 giorni nella provincia di Kandahar, il direttore della "complaint commission" dell'ufficio del Presidente, Asadullah Wafa, ha dichiarato che solo tre dei 14 distretti della provincia erano sotto il pieno controllo del governo⁵. Tale valutazione è sostanzialmente condivisa dalla ONG britannica OXFAM, da molti anni attiva in Afghanistan, secondo cui sarebbero solo due i distretti della provincia di Kandahar accessibili alle organizzazioni umanitarie. Lo scorso gennaio, il Ministro degli esteri, Rangin Dadfar Spanta, aveva ammesso che nella provincia di Helmand il governo controllava solo il capoluogo Lashkar Gah e alcune "isole di territorio". Inoltre, il *New York Times* riferisce che una carta geografica nell'ufficio del Ministro dell'interno afghano mostra che 10 distretti sono sotto il pieno controllo dei taliban e altri 156 sono ad alto rischio⁶. Alcuni parlamentari delle province meridionali, e anche di quella di Khost, hanno riferito che i taliban avrebbero intimato alla popolazione locale di non recarsi a votare in occasione delle prossime elezioni presidenziali⁷.

In queste condizioni, esponenti politici e analisti afghani si chiedono se sarà possibile garantire la regolarità delle elezioni presidenziali il prossimo mese di agosto. Essi sottolineano che il successo delle operazioni per la registrazione degli elettori, che hanno visto oltre 4,5 milioni di persone affollare gli uffici costituiti in tutto il Paese⁸, non deve essere interpretato come il segnale di

⁵ Si tratterebbe di quelli di Spin Boldak, Daman e Arghandab.

⁶ *The New York Times*, 13 aprile 2009.

⁷ Il 30 aprile, il deputato Khalid Pashtun, eletto nella provincia di Kandahar ha dichiarato che è tremendamente rischioso per i cittadini recarsi ai seggi.

⁸ Essi si aggiungono ai circa 12 milioni che erano stati registrati per le precedenti consultazioni.

una ferma determinazione dei cittadini a partecipare al voto. Infatti, le “*voter registration cards*” facilitano il passaggio attraverso i *check point* delle forze governative. Il previsto afflusso di nuove unità statunitensi (per circa 21.000 uomini) e degli altri Paesi NATO (circa 5.000 militari), annunciato tra la fine di marzo e gli inizi di aprile dal Presidente Obama e dagli altri leader dell’Alleanza riuniti per il vertice di Strasburgo/Khel, non garantirebbe una svolta nell’andamento del conflitto perché molti reparti arriverebbero a ridosso delle elezioni e non avrebbero il tempo per consolidare la loro presenza sul territorio avviando una decisa azione di contrasto ai gruppi militanti. Ancora meno efficace sarebbe il contributo che potrebbero dare i circa nuovi 15.000 agenti di polizia che il governo intende arruolare ed addestrare per la sicurezza del voto. Il tempo a disposizione è troppo breve perché il loro livello di preparazione raggiunga livelli soddisfacenti⁹. Di fronte a queste preoccupazioni, condivise anche da alcuni osservatori stranieri, il Comando di ISAF ha assicurato che sarà fatto ogni sforzo per consentire agli afgani di esprimere liberamente il loro voto e ha sottolineato che la cornice di sicurezza è in molte aree migliore di quanto appaia dai dati sul numero degli episodi eversivi. Da parte sua, il Ministero della difesa afgano ha assicurato che sarà intensificata l’attività di contrasto nelle zone ove il rischio è più alto: i seggi saranno protetti da un sistema di sicurezza basato su quattro linee concentriche di *check point*.

⁹ E’ da rilevare al riguardo che il 15 aprile scorso lo *United Nations Development Programme* (UNDP) e EUPOL hanno firmato un accordo che affida ad EUPOL il compito di addestrare i 35.000 agenti già in servizio che saranno impiegati per garantire la sicurezza delle prossime elezioni. Il programma si basa sul principio “addestra gli istruttori”.

3. LA STRATEGIA DI KARZAI

L'annuncio, da parte di Karzai, della sua candidatura alle prossime elezioni non ha colto di sorpresa nessuno; infatti, negli ultimi mesi tutte le iniziative prese dal Presidente confermavano la determinazione a concorrere per un secondo mandato nonostante i segnali di una grave perdita di consensi tra la popolazione e le critiche sempre più forti rivolte al suo operato non solo dagli avversari ma anche da membri della comunità internazionale. Le sue difficoltà si sono accentuate con l'uscita di scena del Presidente George W. Bush, con il quale aveva un rapporto privilegiato sul piano non solo politico ma anche umano. La nuova Amministrazione USA ha fatto chiaramente capire che il deterioramento della situazione di sicurezza afghana è da attribuire anche alle carenze dell'operato della dirigenza del Paese. Lo stesso Presidente Obama ha dichiarato in più occasioni che il governo afghano è stato incapace di “*deliver basic services*”. Il Segretario di Stato, Hillary Clinton, ha affermato al Senato che l'Afghanistan è un narco-Stato, il cui governo è afflitto da una capacità limitata e da una corruzione diffusa. Durante una sua visita a Kabul lo scorso anno, l'allora Senatore Joe Biden avrebbe avuto un burrascoso colloquio con il Presidente Karzai; esasperato per non aver ricevuto risposte chiare su droga e corruzione, si sarebbe lanciato in una invettiva verbale e avrebbe lasciato infuriato l'incontro¹⁰.

L'inviato speciale per l'Afghanistan e il Pakistan, Richard Holbrooke, aveva scritto la scorsa primavera che in Afghanistan una massiccia corruzione, ufficialmente approvata, e il traffico della droga sono i problemi più seri per il Paese e offrono ai taliban la sola opportunità sfruttabile per ottenere consensi. Successivamente, sul numero di settembre/ottobre 2008 di *Foreign Affairs*, aveva definito la politica USA in Afghanistan un fallimento sottolineando che occorre nuove idee per le aree tribali pakistane, per i capi dei cartelli del narcotraffico che controllano il sistema afghano, per la polizia, per la incompetenza e la corruzione del governo di Kabul. Ancora meno “diplomatico” è stato l'intervento del Segretario Generale della NATO, Jaap de Hoop Scheffer, che in una intervista al *Washington Post* (19 gennaio scorso) ha dichiarato che il problema principale per l'Afghanistan non sono tanto i taliban quanto il fatto che il Paese ha “*too little good governance*”. Ha quindi ribadito che la NATO ha pagato abbastanza, in vite umane e risorse finanziarie, per pretendere che il governo afghano avvii azioni più concrete e efficaci per debellare la corruzione e aumentare l'efficienza, anche se ciò comporta scelte politiche difficili.

Tuttavia, con il tempo i toni critici si sono progressivamente attenuati e l'evidente insoddisfazione per i risultati dell'operato di Karzai non ha portato ad una rottura nei rapporti e alla fine della collaborazione con il leader afghano. Una simile decisione avrebbe potuto avere effetti destabilizzanti sul quadro politico-istituzionale del Paese compromettendo ulteriormente la credibilità del governo di Kabul. Avrebbe anche danneggiato il futuro Capo dello Stato che apparirebbe, agli occhi dell'opinione pubblica, uno strumento della politica statunitense, così come è successo a Karzai, la cui elezione è stata indubbiamente favorita dall'appoggio ricevuto dall'allora Ambasciatore Zalmay Khalilzad. E' verosimile, inoltre, che Washington non abbia trovato candidati alternativi credibili, in grado di raccogliere consensi con un programma politico multi-etnico. Nelle

¹⁰ BBC, 5 febbraio 2009.

ultime settimane, i dirigenti USA hanno assicurato che il loro governo non appoggerà alcun candidato alle elezioni presidenziali afgane. Hanno anche smentito le notizie diffuse da alcuni giornali statunitensi e britannici su un progetto per limitare i poteri di Karzai, considerato evidentemente il vincitore delle prossime elezioni, creando la figura di Primo Ministro o *Chief Minister*. Tale posizione non è tuttavia prevista dalla Costituzione afgana e può essere introdotta solo a seguito di un emendamento alla Carta fondamentale, che richiede un iter assai complesso e non può essere certamente promosso da un Paese straniero. L'articolo 150 della Costituzione stabilisce, infatti, l'istituzione di una commissione, composta da membri del governo, del parlamento e della Corte Suprema, incaricata di preparare la bozza degli emendamenti. Questi devono essere approvati dalla *Loya Jirga*¹¹ con il voto dei due terzi dei suoi componenti. Le recenti dichiarazioni degli esponenti dell'Amministrazione USA appaiono indicare chiaramente la volontà di evitare ogni coinvolgimento nelle vicende politiche afgane anche se non si possono escludere iniziative indirette per promuovere la formazione di una coalizione tra alcuni candidati che potrebbero costituire una alternativa convincente a Karzai.

Alle accuse ricevute dai governi occidentali, le Autorità afgane hanno risposto ricordando che il governo di Kabul e la comunità internazionale sono ugualmente responsabili dei successi e degli insuccessi degli ultimi sette anni. Hanno quindi denunciato le colpe degli stranieri, che non hanno mai voluto colpire i santuari dei terroristi in territorio pakistano, ostacolano il rafforzamento delle istituzioni statali appoggiando i loro *warlord* preferiti e alimentano la corruzione con una gestione diretta e incontrollata degli aiuti. Kabul ha rilevato anche che la produzione di oppio è più alta proprio nelle aree ove sono schierate le forze straniere. Contestualmente, Karzai ha irrigidito la sua posizione nei confronti dei governi occidentali contestando sia le scelte fatte in campo militare sia i tentativi di influire sulle decisioni del governo di Kabul e, soprattutto, denunciando con forza l'uccisione di civili nel corso delle operazioni contro i militanti¹². Karzai ha stigmatizzato molte volte gli episodi più gravi sollecitando un riesame delle procedure operative da parte dei Comandi NATO e un più stretto coordinamento con le autorità e le forze afgane. Egli ha protestato per lo scarso peso che verrebbe attribuito alla vita dei cittadini afgani, che ha ricordato essere preziosa quanto quella dei militari stranieri, e per la scarsa attenzione mostrata da questi verso i costumi e le tradizioni locali. Ha chiesto quindi che essi lascino ai poliziotti o ai soldati afgani il compito di effettuare controlli nelle case private, soprattutto quando all'interno vi sono donne. Nonostante l'impegno dei Comandi occidentali, che hanno modificato le "regole di ingaggio" venendo incontro parzialmente alle richieste afgane, continua a registrarsi la perdita di civili nelle operazioni militari di ISAF/Coalizione internazionale¹³.

L'uccisione di persone innocenti non è ascrivibile solo a comportamenti eccessivamente aggressivi o a errori di valutazione da parte dei militari sul campo o dei Comandi, ma anche alle

¹¹ La *Loya Jirga*, o Grande Assemblea, è la più alta espressione della volontà del popolo dell'Afghanistan. E' composta dai membri del Parlamento e dai Presidenti dei consigli provinciali e distrettuali (articolo 110 della Costituzione).

¹² Un rapporto della Commissione delle Nazioni Unite per i Diritti Umani indica in 2.118 i civili uccisi in azioni belliche nel 2008; oltre la metà dei quali da parte dei militanti. I Comandi NATO e USA hanno fornito alla stampa cifre più basse: le vittime civili sarebbero state in tutto circa 1.000 mentre quelle morte nel corso di operazioni di militari occidentali intorno a 200.

¹³ Il 18 aprile, Karzai ha chiesto al Comandante di ISAF, Generale McKiernan, spiegazioni per l'uccisione di sei civili in due diverse operazioni delle forze straniere nelle province di Lowgar e di Helmand. Due giorni prima, il Generale era stato convocato al Palazzo Presidenziale per un motivo analogo, relativo alla morte di altri civili.

condizioni tattiche e operative che caratterizzano il conflitto afgano. I gruppi eversivi, infatti, non rispettano alcuna regola: combattono senza uniformi, si mescolano alla popolazione e aprono il fuoco dall'interno o da poca distanza dalle abitazioni. Con il suo atteggiamento, Karzai ha cercato, oltre che di ridurre o eliminare il numero delle vittime civili, di riacquistare prestigio e credibilità tra i suoi connazionali dimostrandosi un leader risoluto, capace di proteggere la vita dei suoi connazionali e di difendere il prestigio e la dignità dell'Afghanistan anche di fronte alla superpotenza mondiale. Il 18 marzo, nel corso di una conferenza stampa congiunta con il Segretario Generale della NATO, in visita a Kabul, Karzai ha ammonito i governi alleati a rispettare l'indipendenza dell'Afghanistan sottolineando che questo Paese non diventerà un "puppet state"¹⁴. Ha aggiunto anche che la creazione di un meccanismo per la buona *governance* è un compito che spetta al popolo afgano. Ha inoltre accusato gli stranieri di diffamare l'Afghanistan descrivendolo come un Paese corrotto, mostrando di dare poco credito non solo ai mass media occidentali, che descrivono una situazione da tempo diventata intollerabile, ma anche al *Transparency International Index of Corruption*, che colloca l'Afghanistan al 176° posto su 180; era 117° quattro anni or sono.

Al deterioramento dei rapporti con gli alleati occidentali ha fatto riscontro un grande attivismo del governo di Kabul per rafforzare la cooperazione con Paesi diversi da quelli NATO, nel quadro di un disegno diretto a sottolineare il suo diritto e la sua capacità di trovare altri "amici" e sostenitori. Proprio in concomitanza con l'insediamento della Presidenza Obama, Karzai ha annunciato che la Russia aveva accolto la richiesta di assistenza militare avanzata lo scorso mese di novembre da Kabul. Pochi giorni dopo, in un intervento al Parlamento, ha accennato chiaramente al desiderio di rapporti più stretti con Mosca. Successivamente, ha ribadito che Kabul deve acquistare armi ovunque sia possibile se non riesce ad averle dagli USA e dalla NATO.

Nel suo tentativo di guadagnare i consensi necessari per la sua vittoria elettorale, Karzai si è progressivamente avvicinato agli ambienti religiosi più conservatori, in grado di influire pesantemente sulle scelte della popolazione. La crescente attenzione che il governo mostra verso il clero musulmano è confermata, tra l'altro, dalle misure repressive adottate nei confronti di giornalisti e di mass media accusati di diffondere articoli o programmi non islamici. Oltre al divieto di trasmettere film e spettacoli musicali che avrebbero contenuti offensivi nei confronti dei principi etici e dei valori religiosi ai quali si ispira la popolazione afgana, sono da rilevare in proposito la chiusura del quotidiano *Payman*, colpevole di aver pubblicato, per errore, un articolo giudicato poco rispettoso nei confronti della religione, e per il quale aveva anche chiesto scusa, e le condanne a 20 anni di prigione ciascuno inflitte a Ahmad Ghaus Zalmay e Mushtaq Ahmadi, accusati di aver pubblicato una traduzione del Corano senza il testo arabo a fronte, e allo studente di giornalismo Perwiz Kambakhsh, accusato di aver messo in circolazione un articolo, tratto da internet, che riportava versetti del Corano definiti discriminatori nei riguardi delle donne¹⁵.

E' stata attribuita alla volontà di compiacere i gruppi religiosi anche la firma da parte del Presidente, senza alcuna valutazione critica che ne provocasse il rinvio al Parlamento, della *Shiite Personal Status Law*, ispirata dall'ayatollah Mohammed Asef Mohseni. La legge è stata criticata

¹⁴ Secondo il giornale *Arman-e Milli*, il Presidente Karzai si è rivolto al Consiglio dei Ministri, il 19 gennaio, affermando con toni aspri che egli "would stand against the United States" sino alla fine.

¹⁵ L'articolo sarebbe stato prelevato dal sito blog di un giornalista iraniano, Arash Bikhoda, residente in Europa.

dalla comunità internazionale e dalle organizzazioni dei diritti umani perché legalizza norme e comportamenti simili a quelli in vigore durante il regime taliban. In particolare, stabilisce che la moglie non può uscire da casa senza il permesso del marito a meno che non abbia bisogno di cure mediche o in caso di altre emergenze. Inoltre, è obbligata a soddisfare i desideri sessuali del coniuge; qualora si rifiuti, perde il diritto ad essere mantenuta. Un altro articolo legalizza di fatto i matrimoni con ragazze minorenni. A seguito delle ferme proteste dei governi occidentali, Karzai ha dato disposizione al Ministero della giustizia di rivedere il provvedimento e proporre modifiche che saranno approvate prima delle elezioni. Questo ripensamento potrebbe essere dovuto anche al timore che la legge, nella sua formulazione attuale, possa alienargli il supporto di settori della comunità sciita (di etnia hazara), generalmente più moderata e aperta di quanto lasciano credere le prese di posizione degli esponenti religiosi che dicono di rappresentarla.

Ben diverso è stato l'atteggiamento di Karzai nei confronti della legge sulla stampa che è stata approvata oltre sette mesi or sono dal Parlamento¹⁶ ma non è stata ancora firmata e quindi non è entrata in vigore. Nel marzo scorso, *Reporters Without Borders* ha diffuso un rapporto in cui denuncia il peggioramento della situazione della libertà di stampa in Afghanistan e sottolinea, in particolare, che il ritardo nell'adozione della legge citata compromette l'indipendenza dei mezzi di informazione pubblici. Infatti, la televisione, la radio e i giornali statali hanno in atteggiamento servile nei confronti del governo, in particolare del Ministero dell'informazione e dell'ufficio del Presidente. Nelle province, i governatori hanno spesso preso il controllo delle strutture locali della radio e della televisione pubbliche e se ne servono per i loro scopi¹⁷.

Le pressioni religiose, ma certamente non solo esse, sono anche alla base delle iniziative del Presidente per portare i gruppi militanti al tavolo del negoziato. In realtà, anche negli anni scorsi il leader afgano aveva ribadito la sua disponibilità a cercare un approccio negoziale per la soluzione del conflitto ma gli sforzi hanno avuto un forte impulso nel settembre scorso con un nuovo invito del Presidente ai vertici del movimento taliban¹⁸ e degli altri gruppi eversivi endogeni a partecipare a trattative di pace e ad entrare eventualmente nel governo. Karzai ha anche precisato di aver chiesto più volte negli ultimi due anni al Re Abdullah dell'Arabia Saudita di intervenire sui leader taliban per convincerli a rinunciare alla lotta armata.

A differenza che in passato, quando analoghe iniziative avevano suscitato disorientamento sia all'interno che all'estero, questa volta si è registrato un consenso sostanzialmente generale sulla necessità di una soluzione politica del conflitto. Aperture sono giunte anche da parte dell'Amministrazione Bush, che in precedenza era stata sempre molto cauta al riguardo. Incoraggiato dall'aprirsi di nuove possibilità di successo, Karzai ha continuato i tentativi di avviare un colloquio con i dirigenti del movimento taliban e del partito *Hezb-i Islami Afghanistan* di

¹⁶ Il Parlamento aveva nuovamente approvato, con la prescritta maggioranza, la legge rinviata dal Presidente, garantendo un'ampia libertà di stampa.

¹⁷ *Reporters Without Borders, Afghanistan - What gains for press freedom from Hamid Karzai's seven years as president*, marzo 2009.

¹⁸ Il Presidente ha promesso di proteggere personalmente il mullah Omar dalle forze USA e da quelle NATO se egli decidesse di partecipare a colloqui di pace.

Gulbuddin Hekmatyar. I contatti, svolti a diversi livelli e con vari mediatori¹⁹, non hanno ancora portato a risultati significativi perché gli “*insurgents*” sono convinti di poter continuare la lotta a tempo indeterminato, logorando le forze straniere che devono tener conto del crescente opposizione dell’opinione pubblica dei loro Paesi a un impegno prolungato in Afghanistan, e non sono disposti a discutere le condizioni poste dal Presidente. Questi ha ribadito che gli esponenti taliban e degli altri gruppi endogeni devono accettare la Costituzione e rinunciare alla violenza. Karzai ha inoltre aggiunto di non voler dividere i taliban in moderati e non ma in afghani e non afghani. Le offerte di dialogo sono per quei taliban afghani non legati ad al-Qaida e alle agenzie di intelligence straniere.

In questa sua politica, il leader afghano può contare anche sull’appoggio della nuova dirigenza USA. Il 27 marzo, presentando la nuova strategia per l’Afghanistan e il Pakistan, il Presidente Obama ha sottolineato che non vi potrà essere pace senza riconciliazione tra ex nemici. Ciò non sarà facile ma bisogna seguire un processo simile a quello sperimentato in Iraq pur comprendendo che l’Afghanistan è un Paese diverso. C’è un nocciolo duro che non accetta compromessi e deve essere sconfitto ma ci sono anche quelli che hanno preso le armi perché costretti o semplicemente per denaro. A questi deve essere offerta la possibilità di fare scelte diverse. Gli USA pertanto lavoreranno con i leader locali, con il governo di Kabul e con i partner internazionali per avviare un processo di riconciliazione in ogni provincia. Sul piano interno, Karzai ha avuto il deciso sostegno del Consiglio degli ulema, che il 20 marzo ha sollecitato il Presidente a continuare con il suo piano di negoziati con i taliban e ha proposto la mediazione del Re dell’Arabia Saudita. Per tale motivo, gli ulema formeranno una grande jirga e chiederanno al Sovrano di presiederla. Essi hanno chiesto alle Nazioni Unite di garantire la partecipazione alle trattative di dirigenti dei gruppi armati e, al governo, di rilasciare i taliban detenuti. Hanno inoltre esortato i militanti a consentire la riapertura delle scuole nelle aree sotto il loro controllo.

Per il governo di Kabul, un eventuale accordo, oltre a porre termine ad anni di lutti e di distruzioni, dovrebbe creare, nel rispetto della Costituzione del 2004, le condizioni per la stabilizzazione del Paese, lo sviluppo dell’economia, il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini e il rafforzamento del senso di identità nazionale. Per Karzai, in particolare, potrebbero esistere anche altre motivazioni legate all’attuale momento politico: con l’approssimarsi delle elezioni presidenziali, le sue possibilità di vittoria sono legate al compattamento della popolazione di etnia pashtun intorno alla sua persona. In tale quadro il concretizzarsi delle possibilità di accordo con i taliban potrebbe accrescere il suo prestigio consentendogli di gestire da una posizione di forza i difficili equilibri politici, etnici e tribali che hanno sempre reso arduo governare il Paese.

¹⁹ Il quotidiano britannico *The Observer* riferisce che Kabul è impegnata al momento in almeno quattro tentativi di negoziati esplorativi, condotti con la mediazione del senatore Arsala Rahmani, ex Ministro taliban, da uno dei fratelli di Karzai e da un gruppo di ex esponenti taliban, tra cui l’ex Ambasciatore a Islamabad Abdul Salam Zaef.

4. GLI AVVERSARI DEL PRESIDENTE

Di fronte alla determinazione di Karzai a cercare di rafforzare la sua posizione, anche in una prospettiva elettorale, con una strategia aggressiva e spregiudicata, gli avversari non sono stati capaci di superare le loro divisioni e sono apparsi quasi timorosi di scendere in campo per sfidare l'attuale Presidente. I loro tentativi di acquisire una statura nazionale trovando consensi anche nelle altre etnie sono apparsi incerti e hanno evidenziato la mancanza di un disegno politico innovativo e convincente. Tra le personalità che hanno manifestato l'intenzione di voler concorrere alla massima carica dello Stato, solo Ashraf Ghani e Abdullah Abdullah potrebbero mettere in difficoltà Karzai in un eventuale turno di ballottaggio, il cui esito dipenderebbe principalmente dalle alleanze che ciascuno dei contendenti è in grado di coagulare. Tra i due, Ashraf Ghani è indubbiamente il politico più esperto, molto apprezzato all'estero per la sua preparazione e la sua competenza ma non amato dai suoi connazionali per il suo carattere difficile e intransigente. Antropologo ed economista della Banca Mondiale, ha svolto un ruolo di primo piano nella definizione delle strategie dell'ONU per la pacificazione e la stabilizzazione dell'Afghanistan. Sul finire degli anni '90 ha fatto parte del gruppo ristretto di consiglieri di Lakhdar Brahimi, rappresentante speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite, incaricato di presentare proposte per la fine della guerra civile tra le milizie taliban e quelle dell'Alleanza del Nord²⁰. Ritornato in patria dopo la caduta del regime islamico, ha guidato il Ministero delle finanze dal giugno 2002 al novembre 2004 e ha posto le basi per il processo di trasformazione dell'apparato dello Stato e lo sviluppo dei programmi per la rinascita economica del Paese. Convinto riformista e contrario a compromessi, si è fatto molti nemici, specialmente tra gli ex *mujaheddin* membri del governo. Da anni sostiene la necessità di un cambiamento della classe dirigente del Paese, che non ha saputo soddisfare le attese della popolazione e avviare una seria lotta alla corruzione.

In un recente rapporto scritto per l'*Atlantic Council* dal titolo "A ten-year framework for Afghanistan: executing the Obama plan and beyond", Ashraf Ghani sottolinea che l'Amministrazione USA deve legare la sua "counterinsurgency strategy" agli sforzi per migliorare la *governance*. Solo così potranno essere sconfitti i taliban. In questo contesto ha affermato che gli sforzi devono essere concentrati in quattro aree chiave per consolidare la capacità dello Stato di governare il Paese; garantire elezioni regolari che possano rafforzare la legittimità dell'esecutivo; sviluppare una strategia che cambi radicalmente la situazione attuale in cui i fondi per lo sviluppo sono sprecati, "unaccountable" e finiscono per lo più nelle tasche di esperti e *contractor* stranieri; definire nuovi programmi nazionali modellati su quelli che hanno avuto maggior successo quali il "National Solidarity Programme" e il "National communication network"; trasformare otto province in entità amministrative modello, veri e propri laboratori di riforme. In questo modo si potrà riprendere l'iniziativa nei confronti dei taliban.

²⁰ Gli altri consiglieri erano Barnett Rubin (USA), Oliver Roy (Francia), William Maley (Australia), Ahmed Rashid (Pakistan).

La sua visione politica traspare chiaramente dalle considerazioni, generalmente molto nette, che di volta in volta ha fatto sui problemi del Paese e sulla loro soluzione. Egli ha tra l'altro sostenuto che:

- la ricomparsa dei taliban dopo il 2005 è da attribuire al fallimento dell'azione del governo. La popolazione ha voltato le spalle alla dirigenza del Paese e ciò ha creato lo spazio per i ribelli. Tuttavia, i militanti di base sono per lo più giovani alienati e senza impiego. Bisogna riportarli nella società;
- l'Afghanistan merita una "seconda opportunità", dopo che è fallita la prima, presentatasi a seguito della caduta del regime taliban. Tuttavia, l'incremento delle forze straniere è necessario ma non sufficiente: occorre aumentare anche gli aiuti economici ed è indispensabile una maggiore trasparenza sul loro impiego. Se la somma spessa ogni mese dalla NATO per le sue operazioni militari (22 miliardi di dollari) venisse destinata all'istruzione, si cambierebbe la vita di cinque generazioni di afgani. I progetti di ricostruzione vengono subappaltati fino a sei volte; di conseguenza, le ditte locali che eseguono i lavori ricevono il 10-30% delle somme stanziare. Ci si trova di fronte, pertanto, a un sistema internazionale malfunzionante combinato con un sistema afgano ugualmente malfunzionante, dove la corruzione è diventata la norma;
- bisogna intensificare la lotta al narcotraffico colpendo i capi dei cartelli e i loro complici nelle istituzioni; migliorare il tenore di vita dei contadini; rafforzare l'ANA (il costo di un soldato USA è equivalente alla spesa per l'addestramento di 70 uomini delle forze di sicurezza afgane); sfruttare le risorse locali;
- il Presidente Karzai ha perso la sua legittimità a governare. La corruzione è massiccia e ben documentata, il divario tra i poveri e i ricchi si sta allargando. Per fortuna ora c'è una piena consapevolezza della natura dei problemi.

Diverso è il profilo personale e politico di Abdullah Abdullah, che può vantare una vasta esperienza internazionale acquisita sia in qualità di consigliere per la politica estera del comandante Ahmad Shah Massud che di Ministro degli esteri dal dicembre 2001 al marzo 2006. Figlio di padre pashtun e di madre tagika, laureato in oftalmologia e in grado di parlare parecchie lingue, Abdullah Abdullah ha fatto parte del "gruppo dei pashiri", insieme a Fahim Khan e a Yunis Qanuni, ma ha cercato di svolgere opera di mediazione tra le diverse etnie presenti all'interno del governo. Tuttavia, i suoi rapporti di lavoro con Ashraf Ghani sono stati generalmente sempre tesi. Dopo l'uscita dal governo ha mantenuto un basso profilo evitando di prendere posizione contro il Presidente Karzai. Per questo, si è parlato in più occasioni di un suo possibile ritorno all'esecutivo, sempre alla guida del dicastero degli esteri²¹. Abdullah Abdullah si è mostrato tiepido di fronte al progetto di costituzione del FNU, che nelle idee dei suoi principali promotori (Yunis Qanuni e Burhanuddin Rabbani) doveva diventare una alternativa di potere all'attuale Capo dello Stato. Questo suo approccio pragmatico e flessibile non sembra aver contribuito a procurargli nuovi consensi, specialmente in chiave multietnica; anzi gli ha alienato il supporto anche di una parte

²¹ Nell'agosto 2007, Abdullah Abdullah è stato designato da Karzai quale Vice Presidente della *Joint Peace Jirga* che ha riunito a Kabul circa 700 esponenti politici e tribali (pashtun) di Afghanistan e Pakistan.

dell'etnia tagika e uzbeka. Infatti, la decisione del FNU di candidarlo alla Presidenza è stata contestata da Fahim Khan che, dopo averla definito affrettata e sbagliata, ha annunciato di voler appoggiare Karzai. Riserve sulla scelta di Abdullah Abdullah sarebbero state avanzate anche da Adul Rashid Dostum e da Ahmad Zia Massud.

A differenza di Ashraf Ghani che da mesi è presente sui mass media nazionali e stranieri con articoli, interventi e dichiarazioni per illustrare il suo progetto per il Paese, Abdullah Abdullah è stato solo poche volte alla ribalta degli organi di informazione e pertanto si sa abbastanza poco delle sue idee politiche. Tuttavia, il 20 aprile, nell'evidente tentativo di ottenere l'appoggio dei vari gruppi dell'ex Alleanza del Nord, l'ex Ministro degli esteri ha preso parte a una conferenza sulla sicurezza e ha dichiarato che l'attuale situazione di instabilità del Paese deve essere attribuita in parte alla marginalizzazione delle forze che hanno svolto un ruolo chiave nella resistenza ai sovietici e ai taliban. Egli ha anche sottolineato che il processo decisionale è così centralizzato che anche le decisioni più piccole devono essere prese dalla Presidenza, mostrando di condividere uno dei punti programmatici del FNU, che riguarda proprio il passaggio da un sistema presidenziale ad uno parlamentare, con l'istituzione della figura del Primo Ministro e il ridimensionamento dei poteri del Capo dello Stato.

Le prospettive di successo di Abdullah Abdullah appaiono seriamente compromesse dall'incapacità del Fronte Nazionale Unito di diventare una forza politica coesa, in grado di aspirare alla guida del Paese. Sinora il FNU ha tenuto un atteggiamento di basso profilo, mostrando mancanza di progettualità politica, a causa della difficoltà di definire una linea condivisa da tutte le componenti. Sulla sua azione ha pesato anche la scomparsa del suo portavoce, Kazimi, deceduto in un attentato suicida a Baghlan (6 novembre 2007)²². Considerato una personalità di grande equilibrio, era tra i pochi capace di mediare tra le opposte posizioni evitando che i contrasti interni, anche di natura personale, potessero portare a rotture insanabili o a una paralisi delle iniziative politiche. Se entro breve tempo non sarà in grado di esprimere una linea unitaria e di presentare un progetto credibile a sostegno della candidatura di Abdullah Abdullah, la coalizione perderà la sua capacità propositiva e si rivelerà, nei fatti, solo un tentativo attuato da personalità di estrazione e ispirazione diversa di costituire un gruppo di pressione in grado di negoziare posizioni di potere con il Presidente Karzai.

²² È stato sostituito da Sayed Fazil Sancharaki, ex Vice Ministro dell'informazione.

5. CONCLUSIONI

Al momento non si conoscono né i nomi dei candidati alla Presidenza e delle personalità che essi presentano per le due Vice Presidenze né i rispettivi programmi e pertanto non è possibile fare una valutazione approfondita sulle loro possibilità di successo. Queste, d'altronde, dipendono anche dagli equilibri etnici che le varie candidature hanno saputo creare o consolidare, dal carisma personale, dalle risorse finanziarie a disposizione per la campagna elettorale, dalle possibilità di accesso ai mezzi di informazione e dall'eventuale sostegno che riceveranno da Paesi o organizzazioni straniere. Nessuno dei potenziali candidati appare tuttavia in grado di poter dare risposte concrete alle esigenze del Paese e alle attese della popolazione e alcuni osservatori hanno scritto che la scelta degli elettori non è tra il bene e il male ma tra il male e peggio. In tutto il Paese si notano disaffezione e delusione verso la politica a causa del deterioramento della situazione di sicurezza, dei gravissimi ritardi nel processo di ricostruzione e di risanamento economico, della precarietà della situazione sociale dovuta all'alto tasso di disoccupazione e dell'aumento dei prezzi²³, della diffusione della corruzione a tutti i livelli. Gli afgani sanno che tutto si può comprare, anche una sentenza della magistratura in una causa per la proprietà di una abitazione (per 25.000 dollari) o la liberazione di un parente arrestato dalla polizia (per 4.000 dollari)²⁴.

Dopo l'entusiasmo che aveva suscitato nelle fasi iniziali della sua Presidenza, Karzai ha visto progressivamente ridursi la sua base di consenso e attualmente, secondo alcuni sondaggi la cui attendibilità è peraltro dubbia, potrebbe contare solo sul supporto del 15-20% della popolazione. La sua azione è stata condizionata da eccessivi tatticismi che gli hanno consentito di superare momenti di difficoltà ma non di eliminare le cause che li avevano generati. In più occasioni egli ha affidato incarichi a personalità molto discusse, ma influenti in ambito locale, per ottenere il loro appoggio o indebolire i potenziali avversari. Con tale politica egli ha garantito momentaneamente la stabilità evitando un inasprimento delle situazioni di conflitto ma ha impedito il consolidamento delle istituzioni e l'affermarsi del principio di legalità. Egli si è dimostrato incapace di allontanare i corrotti che stanno portando alla rovina l'Afghanistan ed è stato costretto a subire i ricatti di personalità che da tempo avrebbero dovuto essere deferite a una Corte di giustizia per crimini di guerra. Le persone che gli sono vicine lo descrivono esaurito, timoroso dei suoi nemici e preoccupato della propria sicurezza²⁵ ma determinato a concorrere per un terzo mandato.

Anche se indebolito politicamente, Karzai appare ancora il candidato più forte alle prossime elezioni presidenziali. Controlla l'apparato e le risorse dello Stato: la polizia, l'esercito, i servizi intelligence e i finanziamenti internazionali. Inoltre, appartiene all'etnia maggioritaria, che ha sempre governato il Paese, può contare su collaboratori di notevole esperienza e competenza e non è stato mai oggetto di accuse, sospetti o insinuazioni su presunti coinvolgimenti in episodi di crimini di guerra o violazione dei diritti umani. A suo favore gioca soprattutto la mancanza di

²³ Oltre otto milioni di persone sono considerate ad "high risk food insecurity".

²⁴ *The New York Times*, 1 gennaio 2009.

²⁵ I militari della guardia che rende gli onori nel Palazzo presidenziale durante le visite di Stato vengono sottoposti a controlli con il metal detector per verificare che non portino armi ed ordigni esplosivi nascosti; inoltre i loro fucili sono scarichi (*The Economist*, 13 febbraio 2009).

alternative convincenti. Come già detto, Ashraf Ghani ha una personalità troppo forte e indipendente, che gli rende difficile la collaborazione con gli altri protagonisti della scena politica e istituzionale, e Abdullah Abdullah non è riuscito neanche ad avere l'appoggio di tutto il Fronte Nazionale Unito. Gli altri possibili candidati, anche se validi sul piano personale e politico, come Ali Ahmed Jalali, non sono sufficientemente radicati sul territorio. Alcuni analisti hanno anche sottolineato che, se è vero che Karzai non sembra più essere il leader di cui il suo Paese ha bisogno, egli è stato indebolito soprattutto dalla mancanza di aiuto da parte degli USA e degli altri Paesi che non gli hanno fornito quanto era necessario per stabilizzare il Paese (truppe e finanziamenti), non si sono impegnati per ridurre il numero delle vittime civili e si sono opposti a negoziati con i ribelli. Un nuovo Presidente non sarà una soluzione se non otterrà il sostegno e la libertà di manovra che sono stati sempre negati a Karzai²⁶.

In una situazione di grave incertezza, con il rischio di una ulteriore destabilizzazione del Paese, la comunità internazionale (non solo i Paesi NATO ma tutti quelli che sono comunque interessati all'evoluzione delle dinamiche politiche afgane), deve impegnarsi a garantire la sicurezza e la regolarità delle elezioni, anche evitando iniziative che possano essere di sostegno a uno dei candidati e contribuendo a mettere in atto meccanismi che impediscano brogli diffusi. Il Rappresentante speciale del Segretario Generale dell'ONU per l'Afghanistan, Kai Eide, ha dichiarato che i timori dell'opposizione per elezioni "unfair" sono fondati. Consultazioni manipolate provocherebbero una fase di instabilità politica prolungata, quando la stabilità è più necessaria che mai, e creerebbero nelle menti di molti afgani dubbi sul valore della democrazia, quando serve la fiducia.

Michael Semple ha sottolineato che nelle elezioni politiche del 2005 si sono verificati brogli diffusi in alcune province, come in quella di Paktika, ove oltre il 50% dei voti era stato espresso nei seggi riservati alle donne, benché la loro affluenza fosse stata molto limitata. I candidati o i loro sostenitori si erano procurati, con la complicità dei team incaricati della registrazione degli elettori, "voter registration cards" false intestate ad elettrici, quindi sprovviste di foto, e con la compiacenza di elementi di fiducia inseriti tra il personale addetto ai seggi o negli uffici elettorali avevano potuto mettere nelle urne centinaia di schede pre-votate, riportando sui registri i numeri distintivi delle cards. La manipolazione era stata resa possibile anche dalla mancanza di controlli da parte delle organizzazioni internazionali che dovevano monitorare la regolarità del voto. Una situazione analoga potrebbe verificarsi nelle prossime consultazioni perché in talune province (Lowgar, Paktia, Khowst, Nuristan, Badghis e Paktika), caratterizzate da una recrudescenza dell'attività dei gruppi eversivi e con una forte o prevalente componente pashtun, la percentuale delle donne registrate è vicina o superiore al 50%. Un simile risultato lascerebbe supporre un livello di politicizzazione e di emancipazione dell'elettorato femminile di cui non vi è traccia nelle aree citate, ove il modello sociale è ancora molto conservatore. Di conseguenza, qualora il vincitore ottenesse solo alcune centinaia di migliaia di voti più del secondo classificato, si potrebbero avere dimostrazioni di protesta su scala nazionale contro il governo e le forze straniere, accusate di complicità nei brogli. Soprattutto, verrebbero compromesse la legittimità del nuovo Presidente e la sua capacità di mediare tra interessi e spinte contrastanti.

²⁶ *The Guardian*, 27 febbraio 2009.

Le prossime elezioni sono un evento fondamentale per la stabilità dell'Afghanistan e per il rafforzamento dell'autorità e del prestigio dello Stato. E' necessario però vigilare attentamente per impedire brogli o irregolarità, o per lo meno per renderli ininfluenti. E' ugualmente importante che esse si svolgano alla data stabilita, senza ulteriori ritardi. Un rinvio, infatti, rappresenterebbe un successo per i militanti, che non credono nei valori della democrazia poiché li considerano contrari all'islam, e potrebbe indurre i *warlord* a cercare nuovamente di ottenere il potere con le armi, come hanno fatto durante la guerra civile degli anni 1990.



Politica estera dell'Ue

L'Europa alla prova anche in Afghanistan

Federiga Bindi

18/05/2009

Barack Obama sta portando un vento di novità nella politica estera americana e di riflesso nelle relazioni internazionali. Tuttavia, la cartina di tornasole sarà la capacità di salvare Afghanistan e Pakistan dal baratro in cui stanno precipitando e di dare a entrambi i paesi una credibile prospettiva di sicurezza e stabilità politica. Per riuscirci, l'America ha bisogno della comunità internazionale. L'Afghanistan sarà, al tempo stesso, un banco di prova anche per la politica estera Ue: il rischio, neanche troppo remoto, è che l'Europa fallisca.

Una delle questioni più impegnative e spinose è l'addestramento delle forze di polizia. In materia, il ministro degli Esteri francese Bernard Kouchner ha, ad esempio, sostenuto che la Forza di Gendarmeria Europea (Fge) potrebbe giocare un ruolo importante. La Fge è un gruppo multinazionale composto da forze di polizia militare di Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Olanda e Romania.

Evitare la frammentazione

Pur mostrando grande apprezzamento per la disponibilità francese a fornire un significativo supporto in un settore delicato come quello dell'addestramento delle forze di polizia, alcuni paesi - tra i quali l'Italia - hanno preferito sottolineare la necessità di continuare a lavorare nel quadro del "training command" americano, il *Combined Security Transition Command-Afghanistan (Cstc-A)*. Il punto è che, se da un lato è sicuramente necessario un maggiore contributo europeo nel settore dell'addestramento delle forze di polizia afgane, dall'altro è fondamentale evitare un'ulteriore proliferazione di iniziative in un quadro di per sé già troppo frammentato.

Qualunque nuova missione di addestramento europea, prima di essere approvata, dovrebbe fornire chiare assicurazioni sul valore aggiunto che apporterebbe. Ciò è tanto più necessario alla luce della decisione presa al recente Vertice Nato di Strasburgo-Kehl di creare una specifica missione Nato per l'addestramento della polizia afgana, la *Nato Training Mission-Afghanistan (Ntm-A)*. Eventuali ulteriori contributi a livello europeo dovrebbero inserirsi nelle missioni internazionali già operative (i.e. Eupol o Cstc-A/Nato) e pertanto contribuire nei termini e nelle modalità stabilite dal governo afgano in cooperazione con l'*International Police Coordination Board*. In prospettiva, Ntm-A dovrebbe rappresentare il principale e unico contesto nel quale includere ogni futura azione internazionale in questo settore. Per quanto riguarda la Fge, molti paesi europei hanno dunque accolto l'idea che questa possa avere un ruolo in Afghanistan, ma solo all'interno del Ntm-A e della sua giurisdizione. Un ruolo della Fge potrebbe quindi essere previsto una volta concluso il processo di pianificazione del Ntm-A, in modo da non interferire in una fase già di per sé complessa.

Il contributo italiano

Grazie ai Carabinieri, l'Italia potrebbe dare un contributo molto importante a un'eventuale Fge. È pertanto comprensibile il disappunto francese per la tiepida risposta italiana. Tuttavia, l'accusa di non voler contribuire ad un'azione europea è fuori luogo in considerazione di quanto sinora fatto dall'Italia proprio nel campo dell'addestramento delle

forze di polizia afgane.

Le iniziative italiane a sostegno dell'Afghanistan risalgono alla primavera del 2002 quando una squadra speciale dei Carabinieri (i Gis) restò a Kabul - dopo avervi riaccompagnato l'ex monarca Zahir Shah - per addestrarne il servizio di sicurezza. Un plotone di Carabinieri, integrato nell'*Operazione Enduring Freedom (Oef)*, ha poi svolto nel 2003 operazioni di addestramento della polizia nazionale afgana.

Tra il 2007 e il 2008, il contributo italiano a supporto della polizia afgana è venuto progressivamente aumentando. Esso conta oggi circa 70 persone, principalmente Carabinieri e Guardia di Finanza: 34 Carabinieri a Adraskan (ad ovest dell'Afghanistan) addestrano l'*Afghan National Civil Order Police (Ancop)* in collaborazione con Cstc-A; 13 ufficiali della Guardia di Finanza addestrano invece l'*Afghan Border Police* e le guardie di frontiera ad Herat, sempre in collaborazione con Cstc-A.

Al vertice Nato di Strasburgo-Kehl dello scorso aprile, il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi ha annunciato un rafforzamento del contingente dei Carabinieri, che raggiungerà così le 100 unità. Il valore aggiunto della metodologia di addestramento dei Carabinieri è particolarmente apprezzata dal governo americano che non dispone di forze di polizia militari. L'Italia contribuisce al sostegno alle forze di polizia afgane anche partecipando all'*International Police Coordination Board (Ipbcb)* e ai suoi principali organi. L'Italia ha inoltre contribuito finanziariamente al fondo *Law & Order Trust*, uno strumento finanziario gestito dalle Nazioni Unite che sostiene la costituzione e l'equipaggiamento della polizia afgana.

Ma l'Italia, in linea con la sua tradizione europeista, promuove anche il ruolo dell'Unione Europea in Afghanistan: ha in particolare sostenuto la missione Pesd Eupol fin dai suoi inizi e, in riconoscimento del ruolo svolto, la posizione di vice comandante dell'Eupol è stata ricoperta da un ufficiale dei Carabinieri. Circa 20 italiani (Carabinieri, Guardia di Finanza e alcuni civili) fanno parte di Eupol e altri - provenienti dalla Guardia di Finanza - se ne aggiungeranno a breve. Negli anni, i Carabinieri e la Guardia di Finanza hanno indotto sia le autorità afgane che i comandi americani a sviluppare *training curricula* più vicini all'approccio europeo alle attività di polizia.

Un banco di prova per l'Ue

Più in generale, l'Europa potrebbe giocare un ruolo fondamentale in Afghanistan. Ogni giorno appare sempre più chiaro che la soluzione non può essere di natura squisitamente militare. La comunità internazionale dovrà sempre più concentrarsi sugli aspetti civili della crisi e moltiplicare gli sforzi nell'*institution building* e nello sviluppo economico. Gli afgani, tanto a livello di leadership politica che di popolazione, debbono essere incoraggiati ad assumere maggiori responsabilità e a prendere in mano il proprio futuro. In altre parole, il successo - o l'insuccesso - dipenderanno dal grado di coinvolgimento della società civile.

Le elezioni in agosto saranno un momento importante ed è necessario che siano quanto più corrette possibile. Il monitoraggio internazionale - prima e durante le elezioni - svolgerà dunque un ruolo essenziale. È necessario dare risposte concrete alla popolazione afgana,

esausta da trent'anni di guerra e svilita da una classe politica corrotta, inefficace ed inefficiente: prioritaria è la creazione di condizioni per una governance se non ottimale, quantomeno decente. Senza istituzioni efficaci non ci possono essere rispetto della legge, democrazia e rilancio economico. Il rischio è che la popolazione afghana si rassegni o scelga di votarsi ai talebani. L'esito dell'impegno internazionale in Afghanistan dipende dunque dalla capacità di coinvolgere, sostenere e dare risposte concrete alla società civile.

Il ruolo cruciale della componente civile

Gli Stati Uniti stanno riducendo la presenza militare in Iraq, trasferendo alcune truppe in Afghanistan. Contestualmente stanno aumentando la presenza civile in Iraq. Ciò significa che non hanno risorse sufficienti da investire nel settore civile in Afghanistan. Lì, a fronte di un aumento complessivo di ben 21.000 militari statunitensi sono previsti solo altri 200 civili o poco più. Per poter svolgere un'azione efficace ne sarebbero necessari molti di più: servirebbero funzionari statali o locali, manager, giudici ecc. È questo - la governance e lo stato di diritto - l'ambito nel quale gli europei eccellono e possono fare la differenza.

Gli europei - Unione Europea e Stati membri - hanno devoluto circa 8 miliardi di euro in aiuti per l'Afghanistan nel periodo 2002-2010. Per il periodo 2007-2010, l'Ue, attraverso la Commissione Europea, ha destinato 700 milioni di euro. Il 40% degli aiuti vanno a finanziare la "governance" - che include polizia e giustizia - il 30% è a favore dello sviluppo rurale e della sicurezza alimentare, mentre il 10% va all'assistenza sanitaria. L'Ue dovrebbe muoversi principalmente su quattro fronti: (a) migliorare Eupol, tenendo fede all'impegno preso di duplicare il numero delle unità già presenti; (b) fornire supporto per le prossime elezioni, creando un'apposita missione di osservatori; (c) dare sostegno finanziario alle operazioni di ricostruzione, concentrandolo particolarmente sull'assistenza sanitaria e gli aiuti all'agricoltura e assicurandosi che gli aiuti arrivino laddove c'è effettivamente più bisogno; (d) infine, ma non meno importante, dovrebbe essere rafforzato il profilo di Eupol, incrementando la presenza della Rappresentanza europea a Kabul.

Federiga Bindi è visiting fellow alla Brookings Institution e consigliere del Ministro degli Affari Esteri, Franco Frattini

<http://www.affarinternazionali.it/stampa.asp?ID=1137>

La presa di distanza delle Ong italiane

Un 'conflitto' nel conflitto: ricostruzione civile ed attività militari in Afghanistan

Marcello Rossoni

21/05/2009

A febbraio, un comunicato dell'Ambasciata d'Italia a Kabul invitava, dietro disposizione del Mae, le Organizzazioni non governative italiane (Ong) a evacuare il personale internazionale a causa delle deteriorate condizioni di sicurezza. Il comunicato ha riproposto la questione dell'ambiguità della missione militare dell'Italia in Afghanistan. L'Italia ha la responsabilità del *Regional Command West* e del *Provincial Reconstruction Team (Prt)* di Herat. Struttura quest'ultima costituita da reparti militari prettamente impegnati in attività di sicurezza e reparti impegnati in attività di ricostruzione civile.

I Prt, presenti nelle principali province afgane sotto il comando di differenti Paesi, dovrebbero "supportare la Repubblica Islamica dell'Afghanistan nell'estendere la sua autorità(...) e facilitare lo sviluppo di un ambiente stabile e sicuro". Le principali Ong internazionali hanno sempre aspramente criticato la strategia che vede i militari impegnati anche in attività di ricostruzione civile, che in Afghanistan si traduce, per l'appunto, nello schema Prt. Un cartello delle più importanti organizzazioni umanitarie ha proposto invece che si stabilisca una chiara e netta distinzione tra la cooperazione civile ed i militari e che le attività di questi ultimi, orientate alla ricostruzione, si svolgano entro rigorosi limiti precedentemente definiti.

Le critiche delle Ong italiane

Le Ong italiane hanno fatto propria questa [posizione](#), escludendo una collaborazione con il governo italiano nella provincia di Herat. Alla base di tale decisione c'è la convinzione, comune alla maggior parte delle organizzazioni internazionali, che le attività militari nel settore civile non siano realmente incardinate nel processo di ricostruzione, né siano coordinate con quelle delle organizzazioni umanitarie. Sono invece finalizzate essenzialmente a facilitare la strategia e la presenza militari e a promuoverne l'accettazione, il che contrasta con il principio della distinzione dei ruoli e genera confusione nella popolazione. Si noti che, in una dichiarazione, il Ministro della Difesa La Russa ha pubblicamente ringraziato i soldati italiani che, a suo dire, "alla forza militare sanno unire una capacità di ricostruire il paese e di entrare in contatto con la società civile come nessuno".

Nel contesto italiano, il Mae, in via non ufficiale, conferma come la ricostruzione affidata ai militari abbia finalità propedeutiche alla strategia militare, senza che però il governo, secondo le Ong, lo abbia mai ufficialmente ammesso. Tutto ciò ha alimentato la confusione circa i rispettivi mandati e favorito un'ambiguità nelle operazioni sul campo. Secondo le Ong italiane, aver collocato l'Ufficio di cooperazione italiana – Progetto Emergenza, dipendente dalla Direzione generale cooperazione allo sviluppo (Dgcs) del Mae, all'interno del Prt, contribuisce a compromettere nella popolazione afgana la percezione delle Ong come organizzazioni distinte ed estranee alle strutture, strategie, logiche e finalità militari.

Nel 2007, il governo italiano sembrò accettare la condizione base posta dalle Ong per una collaborazione nella provincia di Herat: netta distinzione tra cooperazione civile e missione militare e ricollocamento dell'Ufficio Emergenza all'esterno del Prt. Sulla base di questo

impegno, le Ong italiane avviarono progetti di assistenza umanitaria in favore della popolazione afgana finanziati dal Mae. Le Ong erano animate soprattutto dalla volontà di rispondere alla crisi umanitaria generata dalla [deportazione di massa](#) di rifugiati afgani dall'Iran, che stava avendo un impatto pesante nella provincia di Herat. L'impegno assunto dal governo è rimasto però lettera morta ed è stato peraltro presto accantonato dal nuovo esecutivo.

Il rischio della confusione dei ruoli

Attualmente le Ong, italiane e internazionali, oltre a considerare a rischio la percezione di indipendenza, imparzialità e neutralità del loro mandato, ritengono che la sovrapposizione con i militari sia di nocimento alla sicurezza dei loro operatori, che rischiano di essere percepiti come "braccio operativo" dei rispettivi governi. Tale preoccupazione sembra trovare riscontro nei dati pubblicati dal Afghanistan Ngo Security Office (Anso), che segnalano un netto incremento degli attacchi subiti dagli operatori delle Ong nell'ultimo anno. Le Ong lamentano inoltre che la mancanza di coordinamento con i comandi militari precluda la possibilità di una corretta condivisione dei dati disponibili su sicurezza, bisogni, priorità e strategie.

Nella realtà di Herat, fonti del Mae hanno confermato, in via informale, carenze di coordinamento; l'auspicio è che, con uno sforzo comune, le si possa superare, garantendo così maggiore efficacia ad interventi che, se pur diversi per modalità e finalità, influiscono sulla medesima realtà sociale, economica e politica.

Il Mae tende ad attribuire tali carenze nel coordinamento al fatto che in passato siano mancate esperienze di cooperazione e sostiene che esse non avrebbero un'incidenza significativa sulle reciproche finalità: i casi di sovrapposizione sarebbero limitati ad alcune distribuzioni di generi di prima necessità, mentre significativi risultati sono stati ottenuti valorizzando interventi pianificati e finalizzati indipendentemente dal Prt. Un esempio positivo citato dal ministero è l'Ospedale pediatrico di Herat, una struttura interamente costruita dal Cimic all'interno della quale la Cooperazione italiana ha portato a termine progetti finalizzati alla messa in funzione. Il Mae riconosce che i Prt non hanno il monopolio delle attività di ricostruzione, ma sottolinea la loro capacità di sostenere il governo afgano nello sforzo di affermare la sua autorità ed estendere il controllo del territorio.

Di contro le Ong invocano una drastica revisione della strategia dei Prt, in considerazione dei fallimentari risultati ottenuti, ma tengono a specificare che la critica, seppur a tutto tondo, non vuole avere carattere distruttivo e non scaturisce dalla logica esclusivamente antimilitarista che le viene sovente attribuita. Nino Sergi, Segretario generale di Intersos, attiva in Afghanistan dal 2002, conferma, durante un'intervista con l'autore del 5 marzo 2009, come le Ong italiane vogliano avviare un dialogo con il governo per convenire su eventuali meccanismi di coordinamento con i militari nelle attività di ricostruzione. Un esempio da seguire potrebbe essere [l'intesa](#) siglata in Libano tra ambasciata, Cooperazione allo sviluppo, Ong e i Comandi dei contingenti militari italiani in Unifil. Nino Sergi ricorda però come il rispetto, il riconoscimento dei rispettivi mandati e la chiarezza sulle rispettive finalità, tuttora da garantire in Afghanistan, rimangano i prerequisiti imprescindibili per il dialogo.

Una strategia che si affidi principalmente all'iniziativa militare appare assolutamente inadatta a rispondere in maniera efficace ai bisogni della popolazione afgana. In Italia, dopo la polemica scaturita dall'invito a lasciare il paese, da cui questo articolo prende le mosse, il governo ha chiarito, in seguito ad un dura presa di posizione delle Ong, che non si è trattato di ordine di evacuazione ma di un pragmatico invito "alla massima prudenza". Le Ong, nell'ottica dell'apertura di un dialogo costruttivo, hanno recentemente avanzato una richiesta di incontro al Ministero degli Esteri ed allo Stato Maggiore della Difesa. L'augurio è che detto invito non rimanga, come nel passato, lettera morta e che si stabilisca finalmente una dialettica efficace ed un confronto serio tra l'esecutivo e le Ong per predisporre nuove strategie di cooperazione in Afghanistan.

Marcello Rossoni ha lavorato come senior adviser per la "Adam Smith International" da luglio ad agosto 2007 nell'ambito del "Justice Sector Reform Project" e come capo progetto per "Intersos" dall'ottobre del 2007 al dicembre del 2008.

Vedi anche:

[International Security Assistance Force and Afghan National Army strength & laydown](#)

[Afghanistan: l'urgenza di una diversa strategia politica e un efficace coordinamento dell'azione internazionale](#)

<http://www.affarinternazionali.it/stampa.asp?ID=1142>

Ultimi dossier del Servizio Studi

118	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1534 “Conversione in legge del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”
119	Dossier	Atto del Governo n. 72 “Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 2007, n. 233, nonché al regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 luglio 2001, n. 307”
120	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 1082-B “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile” <i>Sintesi</i>
121	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1082-B “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”
122	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1541 “Disposizioni per la valorizzazione dell'Abbazia della Santissima Trinità di Cava de' Tirreni”
123	Testo a fronte	Atto del Governo n. 75 “Schema di decreto legislativo recante modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e al decreto legislativo 17 settembre 2007, n. 164, recante attuazione della direttiva 2004/39/CE relativa ai mercati degli strumenti finanziari”
124	Testo a fronte	Testi a fronte tra la normativa vigente e i disegni di legge AA.SS. nn. 1460, 1478, 1498, 1545 e 1546 in materia di Comitati degli italiani all'estero e Consiglio generale degli italiani all'estero
125	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 586-905-955-956-960-B Trattato di Prüm
126	Dossier	Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Legge 5 maggio 2009, n. 42
127	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 733-B “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”
128	Testo a fronte	Testi a fronte tra la normativa vigente e i disegni di legge AA.SS. nn. 1460, 1478, 1498, 1545, 1546 e 1557 in materia di Comitati degli italiani all'estero e Consiglio generale degli italiani all'estero
129	Testo a fronte	Il Testo unico sull'immigrazione - Le novelle dell'A.S. n. 733-B

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".