

XV legislatura

AFGHANISTAN

Un'economia di guerra

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Ottobre 2006

n. 57

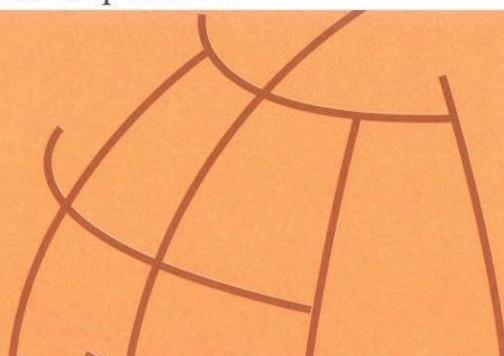


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XV legislatura

AFGHANISTAN

Un'economia di guerra

A cura del Centro Studi Internazionali (Ce.S.I.)

n. 57

Ottobre 2006

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio ricerche nel settore della politica estera e di difesa

Consigliere parlamentare

capo ufficio

Marco Serafin

_2974

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali (Assemblee Nato e Ueo)

Consigliere parlamentare

capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Sommario

1. Generalità	pag. 3
2. L'economia afghana sino all'intervento della coalizione	“ 3
3. L'economia afghana durante la missione internazionale	“ 5
4. L'economia dell'oppio	“ 6
L'oppio durante il regime dei talebani	
Il 2002	
Il 2003	
Il 2004	
Le speranze del 2005	
La delusione del 2006	
5. Lo stato attuale dell'economia afghana	“ 14
6. La cooperazione internazionale	“ 15
La cooperazione italiana	
La cooperazione USA	
7. Considerazioni conclusive	“ 21
Allegato “A”	
Prospetto economico relativo all'anno 2001	“ 27
Allegato “B”	
Prospetto economico relativo all'anno 2006	“ 30

1. Generalità

La storia afghana dell'ultimo secolo, come in un "Grande Gioco" di ottocentesca memoria, sembra attraversata da fattori trasversali che ciclicamente si riaffacciano sulla scena politica, economica e sociale del Paese – alcuni, per la verità, non la abbandonano mai, anzi, sarebbe meglio dire che la storia afghana, più che dal ripetersi periodico di certi fattori, è scandita dall'accentuarsi o attenuarsi dei medesimi, che comunque, costantemente, sono presenti:

- l'**economia di guerra**, che, anche alla luce della storia di questo Paese, è sempre rimasta tale; se a questo si aggiunge che, anche nei periodi di "relativa" tranquillità, o quanto meno di guerra "non conclamata", ci sono stati gruppi o fazioni che si sono adoperati perché l'economia mantenesse le caratteristiche del periodo bellico, si capisce perché questa non si sia mai sviluppata entro i canali della legalità, e, in definitiva, della normalità;
- la **dipendenza dagli aiuti esterni**, determinata dalla mancanza di autonomia economica e politica che, a sua volta, determina la dipendenza dai Paesi stranieri;
- l'**oppio**, la cui produzione, raffinazione ed esportazione costituisce da sempre il *leit motiv* dell'economia afghana;
- la **necessità di sicurezza, stabilità e legalità**, in una parola, di "**normalità**", la cui mancanza si innesta in un circolo vizioso che coinvolge anche gli altri elementi precedenti, in cui ognuno tende a determinare e amplificare gli altri, in un meccanismo perverso difficilissimo da scardinare.

Questi quattro elementi ci accompagneranno lungo tutto il corso di questo viaggio nell'economia afghana, fino all'ultimo capitolo, in cui saranno analizzati i legami che li uniscono e le possibilità di spezzarli.

2. L'economia afghana sino all'intervento della coalizione

L'Afghanistan è un Paese poverissimo, sia in termini di materie prime¹ che di infrastrutture e servizi, tradizionalmente legato all'agricoltura e all'allevamento

¹ sebbene alcune isolate fonti indichino l'esistenza di ricchi giacimenti di pietre preziose e di idrocarburi, che in realtà esistono solo in misura molto ridotta.

(soprattutto ovini e, in misura ridotta, bovini), e cronicamente dipendente dagli aiuti esterni.

Già agli inizi del '90 l'Afghanistan dipendeva economicamente – e non solo – dagli aiuti della Gran Bretagna e, successivamente, della Russia. Negli anni '70 iniziò la produzione massiccia di oppio e il suo traffico, in concomitanza con lo sviluppo di una florida rete di contrabbando, controllata soprattutto dall'etnia pashtun, attraverso il confine con il Pakistan.

L'urgenza di un processo di industrializzazione che potesse sostituirsi a questa effimera – e illegale – forma di economia, ai fini di uno sviluppo moderno e produttivo del Paese, trovò nell'invasione sovietica (27 dicembre 1979) una prima occasione di realizzazione; di contro, anche il traffico di oppio, da cui i guerriglieri (mujaheddin) che si opponevano al governo filo-sovietico di Kabul traevano i fondi per la lotta, registrò un notevole incremento. L'occupazione quasi decennale da parte delle truppe di Mosca (terminata il 15 febbraio 1989) ha determinato anche l'esodo di almeno un terzo della popolazione (circa 6 milioni) verso l'Iran e il Pakistan; esodo che ha visto un'inversione di rotta nella seconda metà degli anni '90 (con la fine della guerra civile e la vittoria dei talebani), per poi riprendere in seguito all'intervento americano dell'ottobre 2001, e nuovamente regredire dopo la costituzione del nuovo governo afgano. Questo flusso migratorio ha interessato soprattutto gli abitanti delle campagne, che più degli altri hanno patito le conseguenze dei milioni di mine anti-uomo disseminate sul territorio e che, oltre a varcare i confini con gli Stati limitrofi, sono andati a ingrossare le fila della popolazione urbana, che già viveva in condizioni difficili.

La guerra civile che ha seguito la fine dell'occupazione sovietica non ha fatto altro che aggravare le già pessime condizioni socio-economiche in cui versava il Paese: il prodotto interno lordo ha continuato a precipitare in maniera inversamente proporzionale alla crescita dell'inflazione, che alla fine del '96 (anno della vittoria dei talebani) ha raggiunto quota 240%; la produzione e il traffico di oppio hanno continuato a crescere, sia durante la guerra civile, perché consentiva alle varie fazioni etnico-religioso-tribali e ai signori della guerra che ne controllavano la gestione di incassarne i proventi, da investire in armi, sia durante il regime dei talebani (1996-2001), che hanno utilizzato l'oppio sia come forma di arricchimento che come strumento di pressione e ricatto politico nelle relazioni internazionali.

Il 2001 – alla vigilia delle operazioni militari internazionali – vedeva un Paese in condizioni sociali ed economiche molto gravi: le vicende dei venti anni precedenti

avevano portato alla fuga di milioni di persone (tra cui buona parte dell'*intelligentia*), con pesanti ricadute in termini di forza lavoro e di capitali; il sistema dei trasporti in rovina e il commercio a dir poco asfittico; i sistemi di irrigazione distrutti con conseguenze disastrose per quelle che, in definitiva, erano le uniche risorse (legali) del Paese, l'agricoltura e l'allevamento.

L'unica risorsa effettiva continuava a essere l'oppio, la cui produzione, proprio per l'assenza di un'economia alternativa, era andata aumentando fino a raggiungere, nel 1999, la soglia record (prima della pubblicazione dei dati di quest'anno, come vedremo più avanti) di 4.581 tonnellate.

La produzione afghana già da diversi anni aveva superato quella del "triangolo d'oro" (Birmania, Thailandia e Laos). Non c'era fazione politica che non traesse vantaggio dai proventi dell'oppio. Gli aiuti internazionali riuscivano a coprire solo in minima parte le esigenze della popolazione.

In allegato "A", un prospetto economico relativo all'anno 2001.

3. L'economia afghana durante la missione internazionale

Nel 2002, a seguito dell'intervento americano, si è riunita a Tokyo la conferenza dei Paesi donatori per la ricostruzione dell'Afghanistan, che si sono impegnati a versare 4,5 miliardi di dollari in cinque anni; una somma che le stesse Nazioni Unite hanno ritenuto insufficiente, alla luce del fatto che oltre l'80% viene destinato ai contingenti internazionali.

I dati relativi al 2003, quindi a oltre due anni dall'inizio dell'intervento militare, indicano un PIL pari a 21,5 miliardi di dollari, con un reddito pro capite di 800 dollari, il 53% della popolazione sotto la soglia di povertà, la forza lavoro pari a 11,8 milioni, con Pakistan, Stati Uniti e India come principali partner commerciali, e una crescita economica del 29% rispetto al periodo pre-bellico. Inutile sottolineare che questa miracolosa crescita economica comprende, tacitamente, i proventi del mercato dell'oppio. A causa di frequenti carestie, dovute sia ai periodi di siccità, sia, soprattutto, a sistemi di irrigazione inadeguati, l'agricoltura non riesce a soddisfare il fabbisogno interno.

Secondo il World Food Programme 4,3 milioni di abitanti delle zone rurali sono al di sotto delle condizioni minime di sopravvivenza, solo il 23% della popolazione dispone di acqua potabile e solo il 12% può usufruire di strutture sanitarie adeguate (molti medici e personale sanitario sono fuggiti all'estero); questo porta alla diffusione di

malattie infettive e parassitarie. Le conseguenze naturalmente le pagano le fasce più deboli della popolazione: la mortalità infantile è altissima; il 50% dei bambini sotto i cinque anni è cronicamente malnutrito e il 60% dei decessi infantili è dovuto a malattie che in altre condizioni sarebbero facilmente curabili. Si è calcolato che tra i 50.000 e i 70.000 ragazzi siano vittime dello sfruttamento del lavoro minorile, senza alcuna forma di tutela; nel 2003 i rapimenti di bambini nelle zone settentrionali del Paese sono stati così numerosi da far sospettare l'esistenza di una organizzazione clandestina dedita al "commercio" di bambini con i Paesi confinanti.

Da notare come, tra il 2003 e il 2004, la superficie di terreno destinata alla coltivazione di papavero da oppio sia triplicata e parallelamente la provincia settentrionale di Badghis (che in una foto satellitare del 1977 appariva ricoperta per il 55% da foreste di cedri) appaia nei primi mesi del 2005 completamente deforestata; la vendita di legname pregiato fornisce solo una parziale spiegazione di questo fenomeno, soprattutto se consideriamo che nel 2005 la provincia di Badghis ha visto un'impennata della coltivazione di papaveri, evidentemente a scapito delle foreste di cedri.

4. L'economia dell'oppio

L'oppio è il vero protagonista, quasi l'autentica voce solista, nel panorama economico afghano. Come per la trattazione generale dell'economia, in apertura di questo lavoro, così anche per l'oppio, motore dell'economia e ancora, allo stato attuale, unica vera risorsa del Paese, considereremo brevemente la sua "evoluzione produttiva", dal periodo immediatamente precedente all'intervento militare dell'ottobre 2001, lungo il corso di questi anni con la presenza della coalizione internazionale, fino alle condizioni attuali. Le conclusioni che trarremo da questo excursus saranno evidenziate nell'ultimo capitolo, perché l'oppio è un elemento così onnipresente, così "trasversale" nella realtà afghana, a tutti i livelli e in tutti i contesti, che non potrà essere considerato separatamente quando tireremo le somme sulla situazione socio-economica del Paese.

Il problema dell'oppio è così radicato nel tessuto economico-sociale, così macroscopico che il suo contrasto è stato inserito fra i principi della Carta Costituzionale afghana (articolo 7); se si considera che, escludendo gli aiuti internazionali, solo il 7% del fabbisogno economico è coperto dalla produzione locale, e che la coltivazione del papavero ha un altissimo rapporto costi-benefici, si capisce come l'oppio sia diventato essenziale non solo per la sopravvivenza dei contadini, ma anche per l'economia di tutte le realtà afghane, ivi inclusa anche buona parte della classe politica al potere.

Le frequenti campagne di eradicazione non sembrano tenere conto del fatto che il papavero è una pianta tanto facile da sradicare quanto da coltivare, e questo non fa che evidenziare la sterilità di un processo di eradicazione di facciata delle coltivazioni che vengono immediatamente reimpiantate in loco o, al più, trasferite.

Le province tradizionalmente più coinvolte nella produzione di oppio sono quelle meridionali e orientali a maggioranza pashtun, soprattutto l'Helmand e il Nangarhar, e la provincia di Badakshan nel Nord-Est, già controllata dai mujaheddin dell'Alleanza del Nord, la fazione più ferocemente ostile ai talebani; qui si trova anche la maggior parte delle raffinerie dove l'oppio viene trasformato in morfina base.

La produzione di oppio è al centro di un complesso intreccio di fattori economici, sociali e politici.

L'importanza economica emerge soprattutto negli anni '70, in particolare con l'invasione sovietica, quando l'oppio diventa, oltre che una importante fonte di reddito, anche una merce di scambio da barattare principalmente con armi. È qui che nasce quel legame strettissimo che unisce droga e "signori della guerra"; un sodalizio che si è andato consolidando nel tempo, dopo il ritiro dell'Armata Rossa, lungo tutto il periodo della guerra "civile" (anche se la contrapposizione tra le fazioni era su base etnico-tribale), durante l'opposizione al regime dei talebani.

La rilevanza sociale risalta dal legame quasi simbiotico tra la produzione di oppio e il tessuto sociale, economico e anche culturale dell'Afghanistan, che rende la società afghana incapace di trovare una fonte alternativa all'oppio per la propria sussistenza. In una struttura tribale, dove la terra è controllata dai "signori" locali, la religione ha una forte incidenza, le tradizioni sono fortemente radicate, l'arretratezza economico-istituzionale dilaga e la produttività della terra viene addirittura calcolata in base alla quantità di oppio che da essa si può ricavare, la coltivazione del papavero è spesso l'unica possibilità per i contadini di accedere alla terra e dedicarsi a una minima agricoltura di sussistenza; una volta raggiunto questo obiettivo poi, si entra in un meccanismo che rende impossibile qualunque alternativa: secondo la pratica del *salaam*, i trafficanti concedono crediti ai contadini, acquistando l'oppio prima che venga raccolto, ma se la produzione non arriva a coprire il debito, i contadini sono costretti a trascinarlo di anno in anno, in un sistema perverso che finisce per vincolarli indissolubilmente a questa coltivazione.

Le categorie maggiormente coinvolte nella produzione dell'oppio sono quelle più deboli, povere e quindi numerose della popolazione afghana: donne, bambini e spesso esuli rientrati dopo l'intervento della coalizione internazionale.

La straordinaria rilevanza sociale e addirittura culturale di questo prodotto è evidenziata anche dalla sconcertante (per chi guardi al fenomeno con occhi "occidentali") naturalezza e disinvoltura con cui l'oppio viene commercializzato nei bazar, il luogo che più di ogni altro esprime la socialità del mondo islamico.

Oltre che economico e sociale l'oppio è anche, e in definitiva, un problema politico, perché la sua soluzione è possibile solo intraprendendo uno sviluppo autenticamente ed efficacemente alternativo, con un governo centrale che garantisca lo stato di diritto, il controllo del territorio e la sicurezza, condizione irrinunciabile per spezzare la spirale, il circolo vizioso, che dal traffico di oppio porta all'instabilità, alla mancanza di sicurezza, e questa a sua volta va ad alimentare il traffico di oppio. Come accennato in precedenza, tratteremo questo problema nell'ultimo capitolo.

L'oppio durante il regime dei talebani

Anche durante il regime dei talebani l'oppio è stato una fonte di arricchimento "trasversale": se ne sono giovati sia i talebani per finanziare la propria struttura di controllo, sia i mujaheddin, che vi si opponevano.

Fino al 1998, la produzione si è attestata sulle 2.500 tonnellate annue; poi, quando nel 1999, con una superficie coltivata a papavero di "soli" 90.000 ettari, si è raggiunta la quota record di 4.581 tonnellate, con il conseguente crollo del prezzo della droga sul mercato internazionale, il Mullah Omar, leader dei talebani, ha emanato una fatwa (disposizione giuridico-religiosa) con cui proibiva la coltivazione dell'oppio. La coltivazione, ma non il commercio; così l'Afghanistan ha potuto continuare a gestire il traffico internazionale di oppio grazie alle ingenti eccedenze accumulate, facendo rialzare il prezzo della droga ed acquisendo contemporaneamente un notevole prestigio agli occhi dell'opinione pubblica internazionale, ignara di questi traffici clandestini. Non è escluso, pertanto, che i talebani abbiano utilizzato l'oppio come strumento di pressione, se non addirittura di ricatto, in ambito negoziale con la comunità internazionale.

Nel frattempo, mentre l'interdizione alla coltivazione di oppio veniva fatta rispettare in maniera ferrea (con un ulteriore editto nel 2000) nel 90% del territorio afghano, che si trovava sotto il controllo dei talebani, in poco meno di due anni la produzione registrava

un aumento di oltre il 150% nella regione settentrionale del Badakshan, controllata dall'Alleanza del Nord, che, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, era il più organizzato e determinato gruppo di opposizione al regime talebano. Se i talebani trattenevano presumibilmente il 10-20% dei proventi derivati dall'oppio, l'Alleanza del Nord ne aveva fatto la sua principale fonte di guadagno sia sul piano collettivo-organizzativo che su quello meramente personale.

Con la caduta, nell'autunno del 2001, del regime talebano, da un lato i contadini hanno ripreso a coltivare oppio su vasta scala, dall'altro i signori della guerra hanno esteso ancora di più il loro controllo su questo elemento strategico della politica e dell'economia afghana.

Il 2002

Nel gennaio del 2002, l'allora governo di transizione di Hamid Karzai ha vietato la coltivazione dell'oppio, ma il divieto è rimasto lettera morta. Il traffico è talmente lucrativo (circa 1,5 miliardi di dollari) che non si limita a coinvolgere il tradizionale triangolo produttore-trafficante-consumatore, ma genera un sistema di corruzione e connivenze che dalle più basse autorità locali, passando per le forze di polizia, arriva sino alle più alte cariche dello Stato.

Il 2003

Nel 2003, secondo fonti ONU, il controvalore in dollari della produzione di oppio ammonta a 2,3 miliardi, circa il 50% del PIL; con una resa di 45 kg per ettaro, l'Afghanistan copre il 76% della produzione mondiale.

Il 2004

Il 2004 ha visto una crescita dell'estensione delle coltivazioni pari al 60% rispetto al 2003, con una superficie complessiva coltivata a papavero di 131.000 ettari. La produzione è stata di 4.200 tonnellate, registrando un incremento solo del 17% rispetto al 2003, a causa di una grave siccità che ha colpito il Paese e che ha fatto scendere la resa a 32 kg per ettaro; questo non ha tuttavia impedito ai proventi derivanti dal traffico di oppio di costituire addirittura il 61% del PIL, e all'Afghanistan di coprire l'87% della produzione mondiale.

Con l'aumento dell'estensione delle coltivazioni è cresciuto anche il numero dei contadini che coltivano l'oppio: si è passati da 1,7 milioni a 2,3 milioni – circa il 10%

della popolazione; il valore totale degli introiti legati all'oppio è passato da 2,3 miliardi di dollari a 2,8 miliardi, mentre, a causa dell'aumento dell'offerta, è precipitato il prezzo dell'oppio: da 425 a 142 dollari per 1 kg di resina grezza.

Le speranze del 2005

Il 2005 è stato l'anno delle grandi e – ingenuamente – ottimistiche speranze. I dati statistici, a una prima, superficiale lettura, potevano indurre effettivamente a facili illusioni, ma una analisi appena più attenta avrebbe potuto – e dovuto – suggerire, a dispetto del trionfalismo propagandistico a cui si è assistito, una maggiore prudenza, se non addirittura una certa preoccupazione. In alcuni dati del 2005 c'erano effettivamente dei motivi di pessimismo che ad alcuni osservatori più attenti non sono sfuggiti².

Il 12 settembre 2005 Antonio Maria Costa, direttore esecutivo dell'UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), ha presentato a Washington la prima analisi completa sulla coltivazione, produzione e commercializzazione dell'oppio in Afghanistan.

La superficie totale di terra coltivata a oppio è passata dai 131.000 ettari del 2004 a 104.000, con un decremento pari al 21%; in 18 delle 28 province afgane in cui si coltiva l'oppio – sulle 34 totali – si è riscontrato un calo superiore al 10%, soprattutto nelle province di Nanagarhar, con un crollo del 96%, Helmand, Badakshan e Uruzgan; la produzione è passata dalle 4.200 tonnellate del 2004 a 4.100 tonnellate, con un decremento del 2,4%; si è registrato un calo del 13% del numero di famiglie dedite alla

² Da 500.000 fiori di papavero si ricavano 10 kg di resina grezza (oppio), da cui si ottiene 1 kg di eroina. Allo stadio iniziale di resina grezza, l'oppio vale 30 dollari al kg, che vengono spesso pagati al contadino afgano sotto forma di prodotti alimentari; successivamente, il ciclo di produzione prevede che l'oppio, sempre in territorio afgano, venga trasformato in morfina base (da rilevare che dalla fine degli anni '90 è andato via via crescendo il numero di laboratori clandestini che sviluppano l'intero processo di raffinazione, sino allo stadio finale dell'eroina). Appena varcato il confine con l'Iran, dove viene trasformato in eroina, il prezzo sale a 600 dollari, fino a raggiungere i 2.400 in Turchia. Sui mercati occidentali il prezzo oscilla tra gli 80.000 e i 100.000 dollari. L'oppio afgano, da solo, copre l'80% del mercato dell'eroina europeo; e se è vero che il consumo di eroina è in calo in Occidente, sostituito da altre sostanze stupefacenti, non va dimenticata la crescita esponenziale registrata dal consumo di eroina nei Paesi asiatici (un esempio per tutti l'Iran, che con il 20% di tossicodipendenti sulla popolazione totale, e le singole dosi a prezzi stracciati, è il maggior consumatore di eroina al mondo).

coltivazione; il 20% dei contadini, che nel 2004 coltivavano oppio, nel 2005 è passato a colture legali; i proventi della droga sono scesi del 3,5%; l'incidenza del mercato dell'oppio sul PIL è scesa dal 61% del 2004 al 52%, mentre l'economia legale è cresciuta del 10,4%.

Queste le cifre "positive", che da più parti hanno fatto gridare al miracolo. Costa non ha mancato di sottolineare come questo sia stato il miglior risultato nella lotta alla droga dalla caduta dei talebani, e come sia stato possibile conseguirlo attraverso una accorta combinazione di repressione e assistenza. In effetti, l'aumento del prezzo dell'oppio nelle province orientali (179 dollari al kg) e in quelle centrali, soprattutto intorno a Kabul (235 dollari al kg) è un indicatore del calo di produzione e dell'aumento dei rischi legati al traffico di droga. È importante rilevare come le province maggiormente interessate da questa tendenza al ribasso siano state quelle dove più presente è stato il controllo delle forze militari, unitamente alla "paura dello sradicamento"; ma è più interessante, e più produttivo, considerare come queste province siano state anche quelle maggiormente raggiunte dai sussidi e dai fondi della cooperazione internazionale per lo sviluppo socio-economico del Paese.

Le origini che hanno condotto all'entusiasmo con cui sono stati accolti questi risultati vanno ricercate soprattutto nei nuovi scenari socio-politici che l'Afghanistan ha presentato, per la prima volta nella sua storia, nel 2005: un presidente, Hamid Karzai, eletto democraticamente, una Costituzione, e – ma questa non costituisce una novità assoluta, perché già i talebani l'avevano adottata – una fatwa contro il narcotraffico.

Ma nel rapporto dell'UNODC figurano anche delle cifre "negative", che avrebbero dovuto attirare maggiormente l'attenzione, anche alla luce dell'evoluzione degli eventi nel 2006.

L'Afghanistan continua a essere il primo Paese produttore di oppio, confermando il dato del 2004 relativo all'incidenza sul mercato mondiale per l'87%; se in 18 province la coltivazione ha subito un calo superiore al 10%, in altre 10 province si è verificato un aumento dello stesso ordine percentuale; complessivamente nel Nord la produzione è cresciuta del 106%, a Ovest del 98% e a Sud del 30%, con picchi assoluti del 334% e del 348% raggiunti rispettivamente dalle province di Balkhn e Farah, e questo perché le abbondanti piogge e nevicate dell'inverno hanno consentito un aumento del 22% del rendimento, che è passato dai 32 kg per ettaro del 2004 ai 45 kg del 2005; il mercato dell'oppio ha fruttato 2,7 miliardi di dollari in esportazione.

Come rilevato dall'ONU, in Afghanistan si è verificata una frammentazione del mercato: a fronte di un'impennata dei prezzi nelle province centrali e orientali, questi sono precipitati nelle province settentrionali – 112 dollari al kg – a dimostrazione del forte incremento della produzione in quelle aree. Le ricadute, in ambito internazionale, si sono concretizzate in un drastico ribasso del prezzo della droga.

Anche se nel 2005 un numero inferiore di famiglie si è dedicato alla coltivazione dell'oppio, chi ha perseverato ha guadagnato il 6% in più rispetto al 2004.

Nella lunga catena del narcotraffico, i contadini sono l'anello più debole; confermando i dati del 2004, anche nel 2005 il loro guadagno si è limitato a 560 milioni di dollari, a fronte dei 2,14 miliardi di dollari finiti nelle tasche dei narcotrafficienti. Per i contadini la coltivazione dell'oppio è l'unica fonte di sostentamento, per questo l'UNODC focalizza l'attenzione su di loro, stanziando la maggior parte dei fondi per promuovere le iniziative volte a migliorare le loro condizioni di vita. Sono stati stanziati 1,2 miliardi di dollari, per i prossimi 10 anni: 684 milioni provenienti da fondi bilaterali e 516 da fondi multilaterali, destinati alla creazione delle condizioni necessarie allo sviluppo di colture alternative. Nel 2005 circa il 40% dei fondi annuali sono stati stanziati per le infrastrutture, il 13% per l'agricoltura e un altro 13% per la finanza rurale.

Questa "asimmetria" dei tassi di produzione tra le varie province, nel 2005, è da ricondurre al maggiore o minore impegno dei rispettivi governatori nella lotta alla droga, alla loro connivenza con i narcotrafficienti, e, in definitiva, alla corruzione dilagante a tutti i livelli, dai governatori locali, agli organi di polizia, ai funzionari statali, fino ad alcuni esponenti governativi. La corruzione dei governatori delle province, in particolare, può essere all'origine dello "slittamento" delle aree coltivate a oppio dalle zone centrali e orientali a quelle settentrionali e occidentali, più fertili e in grado quindi di garantire un rendimento maggiore; ma sono anche le province in cui da più tempo sono presenti le forze della NATO, come ha sottolineato Costa, approfittando per lanciare un appello alla NATO per un maggior coinvolgimento nella lotta ai narcotici.

Constatata la centralità della lotta alla corruzione, che agevola e specula sul traffico di oppio, dell'assistenza ai contadini, perché smettano di coltivarlo, e della "tolleranza zero" nei confronti dei signori della guerra, che lo raffinano e lo commercializzano, sull'onda dei (modesti) risultati raggiunti, dei (consistenti) fondi stanziati e delle (trionfalistiche) dichiarazioni di intenti, alla fine del 2005 l'UNODC auspicava di

ridurre l'incidenza della produzione dell'oppio afgano sulla produzione mondiale al 62% - dall'87% - entro la fine del 2006.

Eppure agli analisti più accorti non era sfuggito il carattere effimero, aleatorio e contingente della ridotta produzione di oppio del 2005.

La delusione del 2006

Già dalla primavera di quest'anno i primi dati dell'UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) e dell'UNODC non lasciavano presagire nulla di buono: l'aumento delle coltivazioni di oppio in ben 13 province lasciava intravedere un'inversione di tendenza rispetto al calo del 2005. L'incremento riguardava principalmente le province di Uruzgan, di Zabul e soprattutto di Helmand, vera roccaforte del papavero e "secondo produttore mondiale di oppio", come è stata definita; area di interesse strategico nella lotta contro la produzione di oppio. All'origine di questo aumento ci sarebbe stato l'utilizzo "improprio", da parte dei contadini, dei nuovi fertilizzanti, efficaci anche nelle zone più aride, distribuiti dalle autorità governative – unitamente a nuove sementi, per un totale di 25 milioni di dollari – per incrementare lo sviluppo di colture alternative all'oppio.

Ma la vera doccia fredda è arrivata il 12 settembre, quando il direttore esecutivo dell'UNODC, Antonio Maria Costa, come l'anno scorso, ha presentato il rapporto annuale sulla produzione di oppio in Afghanistan; ma quest'anno, i toni della sua relazione sono stati molto diversi: la superficie coltivata è passata dai 104.000 ettari del 2005 a 165.000, cosa che si è tradotta nel record assoluto di produzione con 6.100 tonnellate di oppio, ben oltre le 4.500 che rappresentano il "fabbisogno" mondiale; il numero di persone coinvolte nella coltivazione ha raggiunto quota 2,9 milioni, pari al 12,6% della popolazione, con un incremento di circa il 30% rispetto all'anno scorso.

Costa non ha usato mezzi termini: «Buona parte del Paese è sull'orlo del precipizio», ha affermato il direttore esecutivo, commentando questi dati. Le province più coinvolte sono quelle tradizionalmente legate a questa coltura: Helmand, naturalmente, e Kandahar; sono le aree più fertili e più ricche, un tempo cuore dell'agricoltura "legale". Fa riflettere il fatto che le uniche sei province – su un totale di 34 – in cui non si coltiva l'oppio, siano anche le più povere – a dimostrazione di quanto le equazioni "oppio = sopravvivenza" e "assenza di oppio = miseria" siano ancora valide, nonostante i fondi stanziati. Ed è proprio contro l'inadeguatezza di questi fondi che Costa punta il dito: nei Balcani, in Africa occidentale e a Timor Est, ad esempio, si è investito, in proporzione,

molto più che in Afghanistan, sia in termini militari che politico-economici, ed è per questo che egli ritiene necessario non solo un maggiore impegno da parte della comunità internazionale, ma un vero e proprio cambiamento di strategia.

Dopo aver ampiamente superato il “Triangolo d’oro” per quanto riguarda la produzione di oppio, l’Afghanistan sembra sempre più speculare a un altro narco-stato, la Colombia (anche se questa produce cocaina), per quanto attiene al controllo, da parte dello Stato, del territorio: in Colombia, il 40% è in mano ai narcotrafficienti, in Afghanistan il 30% è in mano ai talebani. È proprio il controllo del territorio – non disgiunto dalle iniziative per incentivare l’abbandono della coltivazione dell’oppio in favore di altre colture – il nodo centrale per stroncare il mercato illegale dell’oppio, che, al pari dei mercati legali, rispetta le stesse regole: «Quando i mercati sono scossi da uno shock, le aziende offrono incentivi senza abbassare i prezzi...La logica conseguenza cui assisteremo tra poco, sarà la diffusione di dosi molto più pure», che si potrà tradurre in un’impennata delle morti per overdose.

Come si vede, siamo molto lontani dal trionfalismo con cui il rapporto fu accolto l’anno scorso.

5. Lo stato attuale dell’economia

Tornando ad una visione generale dell’economia afgana, la Conferenza di Londra dei 60 Paesi donatori, nel gennaio del 2006, rappresenta, o vuole rappresentare, lo spartiacque tra una fase post-conflitto e una di sviluppo, ovvero tra una fase in cui si è mirato alla ricostruzione delle infrastrutture basilari che oltre venti anni di guerre avevano distrutto, e una fase volta allo sviluppo produttivo del Paese.

Il piano di sviluppo, detto “Compact”, che ha disposto uno stanziamento di 10,5 miliardi di dollari per i prossimi cinque anni, è incentrato su tre aspetti fondamentali: la sicurezza, la governabilità, e il rilancio socio-economico. Nel corso della Conferenza, il Segretario di Stato statunitense Condoleeza Rice ha annunciato che il governo americano intende stanziare, in aggiunta agli oltre 8 miliardi di dollari già stanziati dal 2001 al 2005, altri 1,1 miliardi. Contestualmente, il governo afgano presieduto da Hamid Karzai, ha presentato un programma per lo sviluppo economico e industriale, la “Interim Afghanistan National Development Strategy” (I-ANDS), che fa seguito ai due precedenti programmi: il “National Development Framework” del 2002, e il “Security Afghanistan Future” (SAF) del 2004.

L'I-ANDS è stato sottoposto alla valutazione del Fondo Monetario Internazionale con il nome di "Interim Poverty Reduction Strategy Paper" (I-PRSP).

L'I-ANDS è il risultato di un lungo processo di consultazioni, con cui il governo di Kabul ha voluto coinvolgere quanto più possibile le numerose e differenti realtà presenti all'interno dell'Afghanistan: oltre ai vari ministri e ai governatori provinciali, esponenti del settore privato, membri delle comunità locali, organizzazioni della società civile e gli attori internazionali che operano nel Paese. Questa attività di coinvolgimento era necessaria per garantire alla strategia di sviluppo economico una base ampia di consenso, indispensabile in una società eterogenea e frammentata come quella afghana, in cui la difficoltà maggiore consiste proprio nel tradurre in politiche concrete le proposte avanzate nelle conferenze e nei dibattiti internazionali, evitando la dispersione delle risorse economiche a disposizione, la frammentazione o la sovrapposizione nell'impiego dei fondi. Questo piccolo capolavoro di "ingegneria politica" che è l'I-ANDS dimostra se non ancora la capacità, quanto meno la volontà dell'Afghanistan e delle sua classe dirigente, o di una parte di essa, di incamminarsi sulla via per l'autonomia.

In allegato "B", un prospetto economico relativo all'esercizio 2005.

6. La cooperazione internazionale

Due sono state le modalità attraverso le quali, nella prima fase di ricostruzione post-bellica, si è espressa la cooperazione internazionale: una finanziaria, con un impegno che si è concretizzato nello stanziamento di fondi, ma con un sostanziale disimpegno "sul campo"; l'altra più concreta, "operativa", che si è concretizzata nella realizzazione dei cosiddetti PRT (Provincial Reconstruction Team), strutture, frutto della cooperazione civile e militare, volte a consolidare il controllo della NATO sul territorio, contribuendo da un lato al processo di ricostruzione, dall'altro alla riorganizzazione e all'addestramento delle forze armate e di polizia afgane.

Nell'ultima parte della prima fase di ricostruzione post-bellica, e in concomitanza con l'avvio della seconda fase, quella dello sviluppo socio-economico e industriale, si è andata affermando una forma di cooperazione più consona a questa nuova fase del processo "evolutivo" afgano, che, senza sostituirsi, ma affiancandosi alle due precedenti, contribuisce in maniera attiva a far avanzare il Paese lungo la difficile strada verso l'autonomia: è la cooperazione commerciale e industriale, che vede la

collaborazione, il sostegno e la partnership tra aziende del settore privato afgane e straniere.

Un'immagine più concreta di queste tre modalità della cooperazione internazionale si può ottenere attraverso un sintetico esame di due "case studies": l'Italia e gli Stati Uniti.

La cooperazione italiana.

Prima ancora dell'intervento militare del 2001, l'Italia aveva dimostrato il proprio impegno nel sostenere l'Afghanistan, partecipando nel 2000 alla fondazione del cosiddetto "Gruppo di Ginevra" (G4), insieme a Iran, Germania e USA; tutti Paesi che, per motivi diversi, erano interessati agli sviluppi politici dell'Afghanistan. Dopo l'intervento militare iniziato nel 2001, la successiva fase di ricostruzione e stabilizzazione ha visto l'Italia impegnata non solo sul piano militare, con l'invio di navi (dal novembre 2001) e truppe (dal marzo 2003), ma anche sul versante economico-finanziario, con lo stanziamento, a più riprese, di fondi destinati alla ricostruzione del Paese: nel rispetto degli impegni assunti nel gennaio 2002, alla Conferenza dei Paesi donatori di Tokyo per la ricostruzione dell'Afghanistan (che prevedeva uno stanziamento complessivo di circa 4,5 miliardi di dollari, 550 milioni dei quali, da parte della Commissione Europea e dei Paesi membri, entro il 2002, e 2,1 miliardi entro il 2006), l'Italia si è impegnata per 43 milioni di euro nel 2001, 47,7 milioni nel 2002 e 50 milioni nel 2003. Il contributo italiano è confluito principalmente nella partecipazione a progetti di grandi agenzie internazionali come UNICEF, UNESCO, UNODC, PAM, UNDP, UNFPA, UNHCR, OMS e Banca Mondiale, in cooperazione con l'amministrazione afgana, gli organismi internazionali, gli altri donatori e l'UNAMA (United Nations Assistance Mission to Afghanistan). Altri importanti contributi sono stati stanziati per il sostegno al processo elettorale, la lotta al narcotraffico, il rimpatrio dei profughi (4 milioni dal 2001), la campagna di sminamento e l'incremento delle strutture sanitarie, anche tramite il supporto a Organizzazioni Non Governative.

Di rilievo il ruolo di "lead country" che l'Italia ha assunto nel programma di ricostruzione del sistema giuridico afgano, le cui linee guida sono state impostate nel corso di una conferenza internazionale tenutasi a Roma nel dicembre 2002, per la realizzazione del quale l'Italia ha stanziato inizialmente 5,6 milioni di euro e poi altri 20 milioni nel biennio 2003-2004, che sono andati a coprire la quasi totalità di quanto previsto dal budget afgano per la ricostruzione del sistema giudiziario (27 milioni di

dollari), a dimostrazione di quanto la ricostruzione e la rifondazione delle istituzioni siano altrettanto importanti di quelle economiche e industriali.

Lo strumento tramite il quale la cooperazione italiana è concretamente presente sul territorio afghano è principalmente il PRT di Herat (una provincia Nord- occidentale). IL PRT (Provincial Reconstruction Team) è la modalità operativa NATO di quella che viene indicata come CIMIC (Civilian Military Cooperation), ovvero la cooperazione civile e militare nel processo di ricostruzione prima, e di sviluppo dopo, di un Paese colpito dalla guerra; all'attività del nostro PRT partecipa infatti personale militare del Ministero della Difesa e personale civile del Ministero degli Affari Esteri.

La CIMIC è la risposta della NATO alle esigenze che i nuovi teatri operativi e gli scenari internazionali presentano; la componente esclusivamente militare infatti si è rivelata insufficiente, sul medio-lungo periodo, mentre la cooperazione con la componente civile – governativa e non – sia dei Paesi appartenenti alla coalizione, sia dei Paesi teatro del conflitto, può rivelarsi fondamentale proprio per un completo e duraturo successo dell'operazione militare.

Il PRT è una struttura operativa sotto comando ISAF/NATO. Nell'ambito del programma di estensione del controllo NATO a tutto l'Afghanistan (fase 2 – Espansione), procedendo da Nord in senso antiorario attraverso quattro stages (l'Italia è Lead Nation dello Stage 2 – area occidentale), nel gennaio 2004 l'ISAF (International Security Assistance Force) “eredita” la gestione dei PRT dall'OEF (Operation Enduring Freedom), l'operazione a guida statunitense iniziata nell'ottobre 2001.

Il compito che un PRT - il cui organico può oscillare tra le 50 e le 300 persone – è chiamato a svolgere consiste sostanzialmente nella creazione delle condizioni di sicurezza che garantiscano il processo di ricostruzione e sviluppo. Questo avviene tramite il conseguimento di obiettivi intermedi, come l'estensione dell'autorità del governo centrale alla periferia del Paese, ovvero alle singole province, l'equipaggiamento e l'addestramento delle forze armate e di polizia afghane, la garanzia di sicurezza per l'attività delle organizzazioni umanitarie e lo sviluppo e la realizzazione di progetti di ricostruzione, in accordo con le autorità locali.

Il PRT italiano di Herat, che conta su 190 militari e 6 tecnici della Cooperazione Italiana, dall'aprile 2005 ha pianificato e realizzato vari programmi di sostegno alla popolazione e di sviluppo delle infrastrutture, con interventi che vanno dalla distribuzione di aiuti umanitari alla popolazione a campagne di vaccinazione, dalla costruzione di ponti a quella di scuole, dalla distribuzione di sementi ai contadini per

promuovere lo sviluppo di colture alternative all'oppio alla realizzazione di reti idriche, dall'addestramento di unità dell'Esercito afgano alla costruzione di strutture sanitarie.

All'approssimarsi della seconda fase, quella più propriamente produttiva e di sviluppo, anche l'Italia ha provveduto ad adeguare le proprie modalità di cooperazione bilaterale. Nel mese di maggio del 2005, una delegazione commerciale italiana, sotto l'egida del Ministero delle Attività Produttive, si è recata in Afghanistan.

Da parte delle imprese e delle associazioni commerciali afgane è venuta più volte la richiesta di studi di fattibilità per la realizzazione di progetti bilaterali nei seguenti settori:

- agroindustriale (produzione di mangimi, frutta secca, uva passa, succhi, trasformati di pomodoro, olio – a Jalalabad è presente l'unico frantoio industriale di tutta l'Asia meridionale, che da 2200 ettari coltivati a ulivo potrebbe arrivare a produrre 800 tonnellate di olio all'anno);
- costruzioni (estrazione di marmo e graniti);
- pelli – cuoio (realizzazione di conterie);
- tessile (produzione e lavorazione di seta e kashmir).

Inoltre, è stata avanzata, da parte afgana, una specifica richiesta per:

- riforma e sviluppo delle Camere di Commercio;
- costruzione di centri-servizi per PMI (piccole e medie imprese) e sviluppo di parchi industriali;
- istituzione di un'agenzia per la promozione delle esportazioni, sul modello dell'ICE.

Da rilevare che lo sviluppo del comparto agroindustriale potrebbe sostituirsi efficacemente alla produzione di oppio, vera colonna portante dell'economia afgana, garantendo la possibilità di sopravvivere ai poverissimi contadini che abitano le zone rurali e che a tutt'oggi possono contare solo su questo prodotto per il proprio sostentamento.

Il settore delle costruzioni, con un fatturato annuo di oltre 350 milioni di dollari, sembra essere il più vivace e promettente per un prossimo intervento delle società italiane, non solo per la già citata estrazione e lavorazione del marmo e altri materiali da costruzione, ma anche, e soprattutto, in vista dell'imponente sviluppo urbano dell'area di Kabul, con la costruzione di 250.000 unità abitative prevista nei prossimi tre anni.

La produzione di lapislazzuli, che vede l’Afghanistan al primo posto nel mondo, e importanti giacimenti di smeraldi, rubini e zaffiri potrebbero attirare gli interessi delle società impegnate nel settore della gioielleria.

Ma il settore veramente strategico, ai fini dello sviluppo delle infrastrutture e del commercio sia intra che inter-nazionale, soprattutto con gli altri Paesi della regione, è quello delle comunicazioni e dei trasporti. L’Afghanistan ha una rete stradale pressoché inesistente (quando invece una rete stradale efficiente, che consentisse agevoli contatti tra le varie province, contribuirebbe efficacemente all’unificazione del Paese) e l’Italia ha già fatto un primo passo impegnandosi nella costruzione del difficile tratto Kabul-Bamyan, lungo la direttrice Est – Ovest che da Kabul porta a Herat, con un finanziamento a dono di 12 milioni di euro nel 2003, più altri 24 milioni nel 2004, oltre a 1,9 milioni per l’assistenza tecnica.

Attualmente l’import-export è intenso con il Pakistan, e in misura minore con l’Iran, ma le potenzialità dell’Afghanistan sono decisamente inesprese. Questo dato è rilevato anche dall’Asian Development Bank: l’Afghanistan applica sui trasporti una delle tariffe più basse a livello regionale (5,3%), e potrebbe trarre vantaggio dalla sua posizione di “ponte naturale”, anche per promuovere una maggiore integrazione e sicurezza nell’area.

La cooperazione USA.

Con lo stanziamento di 1,1 miliardi di dollari, annunciato dal Segretario di Stato Condoleeza Rice alla Conferenza dei Paesi donatori di Londra, il 31 gennaio scorso, l’impegno finanziario degli Stati Uniti per la cooperazione e lo sviluppo dell’Afghanistan ammonta, dall’ottobre 2001 all’ottobre 2006, a oltre 10,3 miliardi di dollari. Quest’ultimo finanziamento americano si inquadra proprio nel nuovo contesto di sviluppo inaugurato dalla Conferenza di Londra. Le direttrici di questo piano di sviluppo, conosciuto come “Compact”, come detto in precedenza, puntano alla governabilità, alla sicurezza e allo sviluppo socio-economico. La strategia americana per conseguire questi obiettivi è incentrata su due punti fondamentali: lo sviluppo del settore privato e la repressione del narcotraffico.

Lo sviluppo del settore privato era già previsto in una dichiarazione congiunta USA-Afghanistan per una partnership strategica, firmata il 23 maggio 2005 dal presidente USA Bush e dal presidente afgano Karzai. La dichiarazione auspicava la creazione in Afghanistan di un “clima finanziario” capace di attrarre gli investimenti internazionali, e

richiamava le parti affinché facilitassero e incoraggiassero la partecipazione delle imprese americane allo sviluppo del settore privato e delle aziende afgane.

Nel 2006 gli Stati Uniti hanno incrementato questo piano di sviluppo del settore privato con un'iniziativa denominata "Business Bulding Bridges". Questa iniziativa, finanziata con una concessione di 500.000 dollari dall'Agenzia USA per il commercio e lo sviluppo, prevede che imprenditori americani visitino i loro "omologhi" afgani per guidarli nella costruzione di un sistema economico fondato sull'impresa privata; questo permetterebbe da un lato di rendere l'Afghanistan più interessante per gli investitori stranieri, dall'altro di rafforzare i legami economici e commerciali tra questo Paese e gli Stati Uniti. Lo stesso presidente Karzai, il 30 gennaio a Londra, identificava nel settore privato il motore della crescita di qualunque società, e soprattutto dei paesi democratici. Non è da escludere che questo richiamo, come tanti altri simili, da parte di Karzai, sia volto a rendere il Paese più appetibile per i capitali stranieri; quei capitali di cui l'Afghanistan ha sempre avuto un cronico e patologico bisogno.

Al di là delle dichiarazioni di intenti e dei finanziamenti, certamente ingenti, che gli Stati Uniti hanno stanziato a favore dell'Afghanistan, l'impegno americano "sul campo" si è concretizzato più nell'attività repressiva che costruttiva. Lo status di lead-country nel settore della sicurezza e della ricostituzione della forze armate afgane spiega solo in parte questo atteggiamento americano, soprattutto se ci si interroga sul perché gli americani abbiano invocato per sé la cura di questo settore; fermo restando che la lotta contro i talebani e la repressione del narcotraffico, e quindi, in definitiva, la normalizzazione del comparto della sicurezza, rappresenta la *conditio sine qua non* per la realizzazione dello sviluppo socio-economico, il grande impegno americano nel settore politico-militare afgano sembra sottolineare l'importanza eminentemente geopolitica più che economica che l'Afghanistan riveste nello scacchiere centro-asiatico e negli orientamenti strategici americani.

Tralasciando l'analisi geostrategica, che esula dall'oggetto di questo lavoro, la politica repressiva nei confronti della produzione dell'oppio e della sua commercializzazione riveste un ruolo imprescindibile ai fini dello sviluppo socio-economico dell'Afghanistan; può però risultare non solo insufficiente, ma anche, se adottata come unica soluzione del problema, addirittura controproducente e dannosa per quelle fasce della popolazione che dalla produzione di oppio traggono l'unica fonte di sostentamento.

7. Considerazioni conclusive

Alla fine di questo viaggio nell'economia afghana si può vedere come tutti e quattro i fattori costanti della recente storia di questo Paese, con cui si è aperta questa analisi (economia di guerra, dipendenza da aiuti esterni, oppio e necessità di sicurezza), convergono verso un unico punto, che li riassume.

Anni di guerra hanno avuto effetti disastrosi sul tessuto socio-economico del Paese.

Circa il 50% dei lavoratori stipendiati percepisce un reddito annuale che non supera i 500 dollari: con un reddito mensile medio di 35 dollari – poco più di un dollaro al giorno – un lavoratore deve mantenere un nucleo familiare che talvolta supera le 10 unità; il salario medio di un dipendente statale è di 40 dollari; le stime sul personale civile che lavora per il governo oscillano tra le 250.000 e le 400.000 unità, di cui circa 100.000 sono colluse con il narcotraffico, il che la dice lunga sull'attendibilità e l'affidabilità dell'apparato amministrativo; oltre il 70% della popolazione non ha un lavoro (legale); il 60% dei cittadini non ha l'elettricità; il 70% della popolazione adulta non va oltre l'istruzione elementare, e nonostante dalle università escano 38.000 laureati all'anno, in aumento grazie al nuovo sistema scolastico nelle campagne, la disoccupazione galoppa e non ci sono sbocchi professionali per i neo-laureati.

Come se non bastasse, quest'anno è sopraggiunta anche la sfavorevole congiuntura climatico-ambientale: una grave siccità, dovuta alle piogge primaverili pressoché assenti, sta devastando il Paese. L'allarme era già stato lanciato ai primi di maggio dal World Food Programme (WFP): Charles Vincent, responsabile del WFP a Kabul, aveva dichiarato che se non si fosse corso immediatamente ai ripari, già nel mese di maggio si sarebbe verificata una grave crisi alimentare. Si stimava che fossero necessarie 52.000 tonnellate di generi alimentari, per un valore di 40 milioni di dollari, per assicurare a 3,5 milioni di afghani le scorte di cibo fino a dicembre; il mancato stanziamento dei fondi avrebbe comportato, tra le altre conseguenze, l'impossibilità di distribuire le razioni di cibo ai bambini nelle scuole, incentivo necessario per promuovere la scolarizzazione. Uno studio dello stesso governo afghano sottolineava le condizioni di povertà in cui versa la maggioranza della popolazione, soprattutto nelle campagne, costretta ad una dieta insufficiente sia quantitativamente che qualitativamente; in particolare i cibi poveri di elementi nutritivi possono determinare, oltre alla malnutrizione, anche l'insorgenza di gravi malattie, soprattutto tra i bambini. I contadini sono costretti a indebitarsi per acquistare i prodotti, e in alcuni casi arrivano a vendere le proprie figlie per saldare i debiti.

Questa la situazione all'inizio di maggio. L'estate naturalmente ha presentato il conto; la mancanza di pioggia in primavera ha causato la distruzione di interi raccolti, soprattutto di cereali. Si va delineando una crisi umanitaria, con il rischio di milioni di afgani ridotti alla fame. Secondo stime del Ministero dell'Agricoltura, si è registrata una perdita del 50% dei raccolti rispetto all'anno scorso, in particolare si avvertono gli 1,2 milioni di tonnellate in meno di cereali. Questo avrà ricadute molto pesanti su 2,5 milioni di persone, che si andranno ad aggiungere ai 6,5 milioni che, secondo il WFP, già soffrono la fame.

Come sottolineato anche da Charles Vincent, del WFP, se viene a mancare il sostegno della comunità internazionale, la rovina è conclamata; e in effetti, all'atto della sottoscrizione del "Compact", alla Conferenza di Londra di gennaio, che ha prodotto 10 miliardi di dollari di finanziamenti, gli esponenti dei 60 Paesi donatori hanno richiamato l'attenzione degli Stati Uniti affinché gli 1,1 miliardi di dollari stanziati per l'anno prossimo rappresentino «il punto di partenza, non di arrivo» dell'impegno americano. «Il governo non durerebbe nemmeno due mesi senza gli aiuti stranieri», ha affermato Houmayun Assefy, un ex candidato alla presidenza e ora sostenitore del governo di Karzai.

In questo scenario, desta perplessità e sospetto il boom edilizio che si registra nelle aree urbane, e soprattutto a Kabul – come si è accennato in precedenza; indice di una nuova elite emergente grazie ad introiti che vanno ben al di là dei 50-100 dollari di stipendio mensile dei burocrati governativi – ivi compresi i tecnocrati che avevano lasciato il Paese durante la guerra civile e il regime dei talebani, e subito premiati con alti incarichi amministrativi e istituzionali appena rientrati in patria.

Secondo le stime della Banca Mondiale, in Afghanistan, dalla caduta dei talebani a oggi, il tasso annuo di crescita del prodotto interno lordo ha oscillato tra il 5 e il 7%. Che è un risultato eccezionale, se ci si dimentica di sottolineare che queste cifre comprendono anche gli introiti prodotti dal traffico di oppio, che se l'anno scorso costituiva il 52% del PIL, quest'anno, con la produzione record di 6.100 tonnellate, andrà molto probabilmente a superare la quota 60% del 2004.

Il problema è che l'oppio è talmente compenetrato, consustanziale con il tessuto socio-economico afgano, che pretendere di eliminarlo con una mera politica repressiva, fatta di arresti, repressioni ed eradicazioni, è a dir poco ingenuo. Infatti l'economia afgana è totalmente "oppio-dipendente", tanto che non si può auspicare dai contadini l'abbandono di questa coltivazione, se non si garantiscono loro alternative altrettanto o

più remunerative; i guadagni che si possono ricavare coltivando cereali, mele e noci, non reggono il confronto con quelli dell'oppio - peraltro già bassissimi - a maggior ragione se si considera che il rischio di una siccità, in Afghanistan, è sempre dietro l'angolo, e, a differenza delle coltivazioni menzionate, il papavero ha bisogno di pochissima acqua e può crescere anche in zone molto aride.

Massicce campagne di eradicazione hanno interessato quasi esclusivamente la zona intorno a Kabul, lasciando pressoché intatte le enormi coltivazioni del Sud del Paese. Non va dimenticato, a questo proposito, l'appellativo attribuito al presidente Karzai: "il sindaco di Kabul", a sottolineare come la zona della capitale sia l'unica sotto effettivo controllo statale, anche se ora l'ISAF abbia esteso a tutto il Paese il proprio controllo e le proprie operazioni.

In molte province si applicano programmi di sostegno e di incentivazione all'abbandono dell'oppio, ma devono essere seri e concreti: non si può pretendere che 400.000 famiglie che vivono con la coltivazione dell'oppio, la abbandonino per aderire a progetti alternativi a breve termine, come la pulizia dei canali d'irrigazione, per due dollari al giorno! Se a questo aggiungiamo che i signori della guerra arrivano a minacciare di morte chi si rifiuta di coltivare l'oppio, ci si rende conto di quanto sia sterile una politica di incentivi basata su programmi inconsistenti e, per giunta, per pochi spiccioli.

La mancanza di alternative concrete, non solo economiche, è la prima causa di insuccesso delle politiche che cercano di ricostruire l'economia afghana su altre basi. Perché queste alternative siano effettive e credibili, è necessario l'impegno sinergico del governo afghano e della comunità internazionale, affinché la società civile cresca e sia in grado di avviarsi sulla strada di uno sviluppo autonomo, alternativo e sostenibile. C'è bisogno di infrastrutture, di un sistema di credito che, soprattutto nelle aree rurali, sia in grado di sostenere i contadini nel processo di emancipazione dalla coltura dell'oppio, di una rete di assistenza sociale sul territorio che sia efficiente. È necessario avviare concretamente un'economia post-bellica, come nelle intenzioni del Compact uscito dalla Conferenza di Londra, non limitandosi esclusivamente a distruggere l'economia di guerra, che, peraltro, è la sola che, allo stato attuale, permette alla maggioranza della popolazione di sopravvivere. Il Paese ha bisogno di una vera politica economica, che non sia manipolata dai narcotrafficienti, che ancora hanno strettissimi legami con le varie forme di potere.

L'impegno militare repressivo contro la guerriglia è importante, ma risulta insufficiente, e addirittura controproducente, se non affiancato da iniziative costruttive. Il colonnello

Collins, responsabile dell'operazione "Mountain Thrust", ha dichiarato, circa due mesi fa, che a un certo punto bisognerà «terminare le operazioni su larga scala e iniziare ad indirizzarsi verso la ricostruzione e gli sforzi umanitari».

Non ci si può limitare da un lato all'attività repressiva e alla militarizzazione dei PRT – che finora si sono impegnati prevalentemente nella formazione e nell'addestramento delle forze di sicurezza afgane – e dall'altro a elargire fondi – peraltro insufficienti – per la ricostruzione e la riconversione delle colture, che troppo spesso finiscono nelle tasche sbagliate. A questo proposito, è doveroso rimarcare l'incongruenza di una politica che da una parte si impegna nella lotta contro il traffico di oppio, e dall'altra stringe la mano ai signori della guerra, necessari per la lotta alla guerriglia talebana, che con quello stesso traffico si arricchiscono.

La realtà è che oggi, in Afghanistan, il confine tra legalità e illegalità, contrabbando e relazioni tribali è molto sfumato, perché questi fattori attraversano tutta la società afgana, coinvolgendo trasversalmente tutti gli strati della popolazione, dai contadini più poveri ai leader politici e religiosi.

Per questo la questione fondamentale della sicurezza, del controllo del territorio e, quindi, della governabilità, deve essere affrontata non scavalcando, ma anzi tenendo ben presenti le caratteristiche sociali e culturali del mondo afgano.

Se nelle città l'autorità dello Stato, sia pure con qualche difficoltà, viene riconosciuta, nel mondo rurale la gerarchia imposta da una istituzione centrale e lontana (non solo geograficamente) non ha alcuna autorità; è piuttosto la figura carismatica del capo villaggio, del capo tribù, del leader religioso o del signore della guerra a riscuotere la considerazione, e la subordinazione, delle persone. È pertanto con queste figure che bisogna confrontarsi, è su di loro che bisogna agire e fare pressione per ottenere una risposta dalla base sociale; e se delle misure repressive si rendono necessarie, come nel caso dell'oppio, è contro di loro che vanno adottate, e non contro l'anello più debole della catena, i contadini, ancora oggi, spesso, poco più che servi della gleba. Volendo riassumere in una formula: repressione contro il vertice, incentivi verso la base.

Il nodo centrale che a questo punto emerge è quello che lega la sicurezza allo sviluppo economico, in un vincolo inscindibile. Infatti, un popolo che viva in uno Stato in cui le condizioni elementari di sussistenza non vengono garantite, è facilmente manipolabile. L'Afghanistan, nel corso della sua storia, ha vissuto varie volte la triste esperienza della fame e della povertà, ma questa volta, più che nel passato, c'è chi è pronto a sfruttarla: i talebani, lungi dall'essere sconfitti al Sud, stanno risalendo verso il Nord-Ovest; i

signori della guerra , agendo come ago della bilancia, continuano a fare “bello e cattivo tempo”. E la fame è un’arma formidabile nelle mani di questi personaggi: la loro attività, ma anche la semplice paura della loro presenza impediscono l’arrivo dei convogli con gli aiuti umanitari; ed è facile, a questo punto, ottenere il consenso da persone ridotte alla disperazione. È in quest’ottica che vanno inquadrati gli attacchi alle Organizzazioni Non Governative e agli operatori umanitari in genere, i quali, con la loro attività, tendono a scardinare il meccanismo che permette a talebani e signori della guerra di consolidare il loro potere; e sempre in questo contesto vanno inseriti gli attacchi alle pattuglie militari in ricognizione, come il recente attentato del 10 settembre che ha provocato il ferimento di quattro incursori della Marina Militare e quello del 26 settembre in cui sono stati uccisi due alpini, attentati volti ad accrescere l’insicurezza e a scoraggiare così gli interventi di ricostruzione e sviluppo.

La normalizzazione dell’Afghanistan va di pari passo con lo sviluppo socio-economico, e bisogna perseguirli entrambi se si vuole davvero porre fine alla congenita, strutturale e drammaticamente “normale” anormalità del Paese.

Questi problemi non sono slegati, ma fortemente interconnessi e legati da un rapporto di reciproca determinazione: la povertà costringe la popolazione a coltivare l’oppio, l’oppio alimenta la corruzione, questa determina la sfiducia della gente nei confronti delle istituzioni, che a sua volta spinge al supporto o quanto meno alla dipendenza dall’“autorità” criminale parallela, che ha tutto l’interesse a che la popolazione rimanga nella povertà.

Se non si spezza questo circolo vizioso, sarà impossibile riconquistare il controllo del territorio e con esso la possibilità di sviluppare un’economia finalmente legale e “normale”, e i rari casi in cui l’affermazione dello Stato ha dato i suoi frutti, rimarranno soltanto gli sterili esempi di come sarebbero potute, e dovute, andare le cose.

Allegato “A”

Prospetto economico relativo all'anno 2001

GDP: purchasing power parity - \$21 billion (2000 est.)

**GDP - real
growth rate:** NA%

GDP - per capita: purchasing power parity - \$800 (2000 est.)

**GDP -
composition by
sector:** *agriculture:* 53%
industry: 28.5%
services: 18.5% (1990)

**Population
below poverty
line:** NA%

**Household
income or
consumption by
percentage
share:** *lowest 10%:* NA%
highest 10%: NA%

**Inflation rate
(consumer
prices):** NA%

Labor force: 10 million (2000 est.)

**Labor force - by
occupation:** agriculture 70%, industry 15%, services 15% (1990 est.)

**Unemployment
rate:** NA%

Budget: *revenues:* \$NA
expenditures: \$NA, including capital expenditures of \$NA

Industries: small-scale production of textiles, soap, furniture, shoes, fertilizer, and cement; handwoven carpets; natural gas, oil, coal, copper

**Electricity -
production:** 420 million kWh (1999)

Electricity - production by source: *fossil fuel:* 35.71%
hydro: 64.29%
nuclear: 0%
other: 0% (1999)

Electricity - consumption: 480.6 million kWh (1999)

Electricity - exports: 0 kWh (1999)

Electricity - imports: 90 million kWh (1999)

Agriculture - products: opium poppies, wheat, fruits, nuts; wool, mutton, karakul pelts

Exports: \$80 million (does not include opium) (1996 est.)

Exports - commodities: opium, fruits and nuts, handwoven carpets, wool, cotton, hides and pelts, precious and semi-precious gems

Exports - partners: FSU, Pakistan, Iran, Germany, India, UK, Belgium, Luxembourg, Czech Republic

Imports: \$150 million (1996 est.)

Imports - commodities: capital goods, food and petroleum products; most consumer goods

Imports - partners: FSU, Pakistan, Iran, Japan, Singapore, India, South Korea, Germany

Debt - external: \$5.5 billion (1996 est.)

Economic aid - recipient: US provided about \$70 million in humanitarian assistance in 1997; US continues to contribute to multilateral assistance through the UN programs of food aid, immunization, land mine removal, and a wide range of aid to refugees and displaced persons

Currency: afghani (AFA)

Currency code: AFA

Exchange rates: afghanis per US dollar - 4,700 (January 2000), 4,750 (February 1999), 17,000 (December 1996), 7,000 (January 1995), 1,900 (January 1994), 1,010 (March 1993), 850 (1991); note - these rates reflect the free market

exchange rates rather than the official exchange rate, which was fixed at 50.600 afghanis to the dollar until 1996, when it rose to 2,262.65 per dollar, and finally became fixed again at 3,000.00 per dollar in April 1996

Fiscal year: 21 March - 20 March

Fonte: CIA – The World Factbook 2001

Allegato “B”

Prospetto economico relativo all’anno 2006

GDP (purchasing power parity):	\$21.5 billion (2004 est.)
GDP (official exchange rate):	NA
GDP - real growth rate:	8% (2005 est.)
GDP - per capita (PPP):	\$800 (2004 est.)
GDP - composition by sector:	<i>agriculture: 38%</i> <i>industry: 24%</i> <i>services: 38%</i> <i>note: data exclude opium production (2005 est.)</i>
Labor force:	15 million (2004 est.)
Labor force - by occupation:	<i>agriculture: 80%</i> <i>industry: 10%</i> <i>services: 10% (2004 est.)</i>
Unemployment rate:	40% (2005 est.)
Population below poverty line:	53% (2003)
Household income or consumption by percentage share:	<i>lowest 10%: NA%</i> <i>highest 10%: NA%</i>
Inflation rate (consumer prices):	16.3% (2005 est.)
Budget:	<i>revenues: \$269 million</i> <i>expenditures: \$561 million; including capital expenditures of \$41.7 million</i> <i>note: Afghanistan has also received \$273 million from the Reconstruction Trust Fund and \$63 million from the Law and Order Trust Fund (FY04-05 budget est.)</i>
Agriculture - products:	opium, wheat, fruits, nuts; wool, mutton, sheepskins, lambskins

Industries: small-scale production of textiles, soap, furniture, shoes, fertilizer, cement; handwoven carpets; natural gas, coal, copper

Industrial production growth rate: NA%

Electricity - production: 905 million kWh (2003)

Electricity - consumption: 1.042 billion kWh (2003)

Electricity - exports: 0 kWh (2003)

Electricity - imports: 200 million kWh (2003)

Oil - production: 0 bbl/day (2003)

Oil - consumption: 5,000 bbl/day (2003 est.)

Oil - exports: NA bbl/day

Oil - imports: NA bbl/day

Oil - proved reserves: 0 bbl (1 January 2002)

Natural gas - production: 50 million cu m (2003 est.)

Natural gas - consumption: 50 million cu m (2003 est.)

Natural gas - exports: 0 cu m (2001 est.)

Natural gas - imports: 0 cu m (2001 est.)

Natural gas - proved reserves: 99.96 billion cu m (1 January 2002)

Exports: \$471 million; note - not including illicit exports or reexports (2005 est.)

Exports - commodities: opium, fruits and nuts, handwoven carpets, wool, cotton, hides and pelts, precious and semi-precious gems

Exports - partners: US 26%, Pakistan 21.5%, India 19%, Finland 4.1% (2005)

Imports: \$3.87 billion (2005 est.)

- Imports - commodities:** capital goods, food, textiles, petroleum products
- Imports - partners:** Pakistan 23.7%, US 11.7%, India 7.9%, Germany 6.8%, Turkmenistan 4.9%, Russia 4.7%, Kenya 4.4%, Turkey 4.3% (2005)
- Debt - external:** \$8 billion in bilateral debt, mostly to Russia; Afghanistan has \$500 million in debt to Multilateral Development Banks (2004)
- Economic aid - recipient:** international pledges made by more than 60 countries and international financial institutions at the Berlin Donors Conference for Afghan reconstruction in March 2004 reached \$8.9 billion for 2004-09
- Currency (code):** afghani (AFA)
- Exchange rates:** afghanis per US dollar - 541 (2005), 48 (2004), 49 (2003), 41 (2002), 66 (2001)
note: in 2002, the afghani was revalued and the currency stabilized at about 50 afghanis to the dollar; before 2002, the market rate varied widely from the official rate
- Fiscal year:** 21 March - 20 March

Fonte: CIA – The World Factbook 2006