

Gianni Rufini
La pace possibile nella guerra eterna
Carta - Aprile 2007

I commentatori più arguti vi diranno che in Afghanistan la guerra non è mai “cominciata”: c'è sempre stata. E che finché ci saranno due afgani sulla terra, saranno in guerra tra loro. Al di là dell'ironia, c'è molto di vero nell'idea che la bellicosità sia il tratto culturale indelebile di una terra dove si confrontano, senza mescolarsi, razze, etnie, comunità e imperi, da duemila anni a questa parte. Ma che per tanto tempo ha saputo anche essere un paradiso di bellezza, di ospitalità, di tolleranza.

Il declino di questo regno tra le nubi comincia il giorno di Natale del 1979, con l'invasione sovietica, che dà inizio ad un periodo di violenza senza fine. Infatti, immediatamente nasce un movimento di resistenza contro gli occupanti, i *Mujahiddin* (guerrieri sacri), finanziati da un programma statunitense, attraverso i servizi segreti pachistani. C'era, tra questi gruppi d'insorti, il *Maktab al-Khadamat* (MAK) di Osama bin-Laden, che riceveva fondi e sostegno da americani, pakistani e sauditi. Sta di fatto che nel 1988 bin-Laden lascia il MAK per fondare *Al-Qaeda* e creare un movimento islamico mondiale.

Dopo il ritiro dei sovietici, nel 1989, comincia la faida tra le fazioni di *mujahiddin*, divenuti milizie dei tradizionali “signori della guerra”. Quel periodo viene segnato da una crescita paradossale della violenza, con un tale degrado della qualità della vita, che non deve sorprendere la gioiosa accoglienza ricevuta dai Taleban sunniti, che iniziano la loro marcia dal confine pakistano nel 1994, sconfiggono i vari *warlords*, ed entrano trionfalmente a Kabul due anni dopo. Sostenuti economicamente e militarmente dalle potenze occidentali e dal Pakistan, i fondamentalisti appaiono come pacificatori. Nasce così l'Emirato islamico di Afghanistan. I Taleban occupano il 95% del territorio mentre una fettina rimane in mano all'Alleanza del Nord del leggendario comandante Ahmadshah Massoud, titolare del riconoscimento ufficiale delle Nazioni Unite. Per due anni, la politica americana verso i Taleban rimane ambigua, consentendogli di consolidare il loro potere. E' soltanto nel 1998, quando il regime si rifiuta di consegnare bin-Laden, ricercato per gli attacchi contro le ambasciate americane, che gli Stati Uniti recidono i loro legami residui e l'ONU impone le sanzioni al paese. Per l'effetto combinato della guerra e dell'embargo, il paese si è impoverito oltre ogni limite, le sue infrastrutture sono distrutte, siccità e carestia lo tormentano. Da vent'anni milioni di rifugiati vengono ospitati nei paesi confinanti. L'Afghanistan è allo stremo, anche se i Taleban hanno portato ordine e sicurezza.

Nel settembre 2001, la situazione precipita. Il primo segnale è l'assassinio di Massoud, che precede di pochi giorni l'attacco alle Twin Towers. Poi, in risposta a quest'ultimo, l'immediata reazione della coalizione guidata dagli USA. In otto settimane di bombardamenti, i Taleban vengono sconfitti militarmente e la capitale viene occupata dalla coalizione di *Enduring Freedom* e dalle milizie dell'Alleanza del Nord.

A fine 2001, viene insediata un governo provvisorio, presieduto da Hamid Karzai, che guida il paese fino alle elezioni del 2004 e 2005, che stabiliscono definitivamente le autorità elettive nel paese: un presidente abile ma debole, un parlamento diviso su basi etniche, ed un governo cui partecipano molti dei “signori della guerra” che hanno rovinato il paese. Il resto, è storia di questi giorni.

La NATO entra in ballo nel 2003, per guidare una missione militare parallela, creata su mandato del Consiglio di sicurezza col nome di *International Security Assistance Force* (ISAF). Il ruolo di ISAF – che dovrebbe essere quello di assicurare ordine e stabilità - diventa presto ambiguo. Mentre la maggior parte dei contingenti nazionali si dedica ad operazioni “psicologiche” di assistenza per conquistare la simpatia popolare, altri partecipano alle operazioni belliche di *Enduring Freedom*, producendo l'effetto opposto.

E qui nasce uno dei problemi: le due operazioni tendono a confondersi, i contingenti passano dall'una all'altra, e agli occhi degli afgani, e non solo, tra le due missioni non c'è nessuna differenza. Un errore già commesso in Somalia nel 1992-93, con i risultati che tutti conosciamo. Se cinque anni sono un tempo ragionevole per instaurare stabilità e governabilità, per quanto alcune tasche di resistenza possano durare anche più a lungo, in Afghanistan l'operazione non riesce. E la situazione sembra peggiorare con l'andar del tempo.

Sull'altro versante, l'intervento internazionale non ha saputo migliorare le condizioni di vita degli afgani, stremati da un trentennio di guerra. L'Afghanistan è fermo al 173° posto (su 178) nella classifica dello Sviluppo umano, l'aspettativa di vita è di 44,5 anni, la mortalità infantile tra le più alte al mondo, il 60% dei bambini è malnutrito. Meno di un terzo della popolazione ha l'acqua potabile e gli analfabeti sono il 70%. Il reddito pro-capite è di 232 dollari l'anno, meno di mezzo euro al giorno. In più si muore anche di violenza. Quotidiana. Capillare. Strutturale.

In una situazione di dopoguerra caotica le priorità sono assegnate ad imperativi militari e politici mentre i bisogni dei settori poveri e vulnerabili della popolazione vengono trascurati. E allora coltivare l'oppio e combattere per i Taleban (che pagano bene), diventano l'unico modo per sopravvivere. Non sorprende che il

movimento fondamentalista sia riuscito a ricostituire la propria forza militare e radicarsi nel sud del paese, controllando oggi quasi metà del territorio nazionale.

Nel 2006 il CeSPI, nell'ambito di un lavoro di revisione dei processi di ricostruzione post-bellica avvenuti a partire dal 1991, ha tentato di capire cosa stia succedendo in quella terra. Lo studio ha identificato le criticità principali che colpiscono il processo afgano:

- L'enormità delle spese militari non lascia risorse per la ricostruzione e l'assistenza. Se è vero che il livello di spesa pro-capite è uno degli indicatori più significativi dell'aiuto internazionale, negli ultimi anni l'Afghanistan ha ricevuto molto meno aiuto per abitante degli altri paesi in dopoguerra: Timor Est (US\$ 256), Bosnia (249), West Bank e Gaza (219). Nel 2003 l'Afghanistan ha ricevuto soltanto 67 dollari a persona. Se la chiave del successo nei processi di ricostruzione è sempre stata la capacità - o meno - di produrre un salto di qualità in sicurezza, benessere, risanamento delle «piaghe» della guerra, riconciliazione, vitalità economica e culturale, miglioramento dei servizi, rapido ritorno a una vita normale, tutto questo è proprio ciò che in Afghanistan è mancato.
- il Fondo di ricostruzione dell'Afghanistan ha ricevuto soltanto 1,4 miliardi di dollari dal 2002 ad oggi. Questo, nonostante gli impegni fossero di otto volte maggiori. Per dare un termine di paragone, nel quadriennio seguito agli accordi di pace del 1995, la Bosnia ha incassato 4 miliardi, pur avendo una popolazione che è un decimo di quella afgana. Per di più, corruzione e speculazione impazzano. «C'è un saccheggio in corso da parte delle compagnie private», denuncia il direttore della World Bank a Kabul, "In trent'anni di carriera non ho mai visto una cosa del genere".
- Il livello di violenza, insicurezza e abuso dei diritti umani è insostenibile per i cittadini, e inducono scoraggiamento e pessimismo. Gli attacchi contro le agenzie d'aiuto nazionali ed internazionali stanno minando la partecipazione della società civile al processo post-bellico, e impediscono ogni azione di ricostruzione e sviluppo. Nel sud, l'instabilità è mutata da insorgenza occasionale ad uno stato di violenza prolungata ed organizzata. Mentre lo strapotere dei *warlords* è stato confermato dalla loro partecipazione al governo.
- La natura dell'insorgenza è cambiata, ed è ora percepita da molti come legittima detentrica del potere. In aree come la provincia meridionale di Helmand, il cambiamento di percezione è stato drastico: le truppe internazionali, inizialmente accolte come liberatrici, vengono ora viste come invasori; e i Taleban, prima ricordati come oppressori, stanno diventando dei difensori.
- L'oppio, la cui produzione è giunta ai suoi massimi storici, è più di un "prodotto", è una valuta, è lo strumento per avere accesso alla terra ed al credito. Ed è al centro di un sistema di potere esteso ed ampiamente partecipato. Nessun altro raccolto ha gli stessi vantaggi economici e le stesse proprietà agronomiche del papavero, e i programmi di sostituzione non possono ridurre la dipendenza economica dall'oppio illegale, come è avvenuto anche in altri paesi.
- Il peso dell'oppio sulla vita economica, sociale e politica determina una distorsione multi-dimensionale. Erode la capacità d'imporre legge e ordine, rafforza il potere e le risorse finanziarie dei *warlords*, crea reti e rotte internazionali dedicate ad attività criminali, e impedisce al Governo e alla Comunità internazionale di controllare la fetta più grossa dell'economia del paese, che resta nelle mani del crimine organizzato.
- I rapporti tra militari e civili nella missione internazionale sono confusi. Anche il tentativo di integrare operazioni militari e assistenza nei *Provincial Reconstruction Team* (gruppi misti militari-civili) è stato molto criticato dalla *aid community* e dagli stessi militari: per mancanza di competenza, perché fa saltare gli obiettivi di ricostruzione di medio e lungo termine a vantaggio di obiettivi militari di corto respiro, e perché fa sfumare il confine tra operatori umanitari e forze combattenti. Questo aggrava i rischi per la sicurezza degli operatori nazionali e internazionali, e distoglie i militari dai loro compiti di sicurezza.
- Lo sforzo di rafforzare una società civile moderna e dinamica, come molla del cambiamento sociale e culturale, viene di fatto annullato dalle minacce alla sicurezza. Associazioni, sindacati, imprese e ONG si trovano contro tanto il potere tradizionale, con i signori della guerra preoccupati di mantenere un dominio feudale, quanto le politiche dei donatori che privilegiano i grandi appaltatori internazionali al ricco tessuto di attori locali.
- Infine, è vero che in Afghanistan ormai le organizzazioni umanitarie sono viste come un'espressione dell'Occidente. In sostanza, del "nemico". Anche l'azione delle ONG oggi è esposta ad ogni tipo di rischio. Solo negli ultimi due anni si contano 80 vittime dichiarate tra gli operatori umanitari. Forse è arrivato per tutti, il momento di accettare che in certi paesi la ricostruzione la facciano i diretti interessati. Dandogli le risorse per farlo.

Difficile uscire con successo da questa situazione, troppi fattori che la condizionano: il terrorismo, il confronto Occidente-Islam, il futuro della NATO, i rapporti transatlantici, la politica di casa, India e Pakistan, il contenimento dell'Iran, l'espansione della Cina, il traffico di oppio e il petrolio russo. E poco di questo ha a che fare con la vita degli afgani. Quel che è certo è che dell'Afghanistan non possiamo lavarci le mani, da troppo tempo il paese ha varcato quel "punto di non ritorno", oltre il quale non può risollevarsi con le proprie forze. In questo momento, però, il bilancio di cinque anni ci dice che l'azione condotta finora è sostanzialmente fallita. Come uscirne? Il CeSPI ha disegnato un'ipotesi di lavoro realistica, ma che presuppone una seria presa di responsabilità, soprattutto da parte dei paesi della NATO, che sono anche i grandi donatori mondiali. Vediamola:

1. In coerenza con il diritto internazionale, e sulla base di sessant'anni di esperienze nel *peacekeeping*, bisognerebbe innanzitutto marcare una netta separazione tra *Enduring Freedom* e ISAF. In particolare, Stati Uniti e Regno Unito in quanto parte belligerante, hanno occupato il paese e colpito in vari modi la popolazione, e non possono indossare il casco blu della forza di pace.
2. Il mandato di ISAF dovrebbe essere rivisto, allargando i suoi confini ben oltre la NATO, e includendo le forze di paesi neutrali e musulmani. La NATO viene identificata col suo nucleo anglo-americano, ormai percepito con ostilità da una parte crescente della popolazione. Le forze militari dovrebbero concentrarsi sulla protezione della popolazione civile, l'ordine pubblico, il disarmo, con una netta distinzione di ruoli dalle forze civili che fanno assistenza umanitaria e ricostruzione.
3. Il paese ha un bisogno assoluto di assistenza ma ha ricevuto una delle più basse quote di aiuto pro-capite tra tutte le operazioni condotte dopo il 1990. Per quanto nel 2005 ci sia stato uno sforzo per raddoppiare la modestissima quota di aiuto pro-capite, questo resta ancora ampiamente insufficiente, anche a causa del modo con cui questi fondi vengono spesi: si dovrebbe interrompere la pratica dei grandi appalti internazionali, che assorbono risorse per creare ricchezza all'estero, e finanziare direttamente le imprese e le ONG locali, perfettamente in grado di rispondere ai bisogni primari della popolazione.
4. La società afgana ha bisogno di rinnovamento, ma la sua componente più avanzata si trova stretta tra il sistema di potere feudale, il fondamentalismo, la criminalità organizzata, e la cultura tradizionale. Bisogna proteggere e sostenere con grande impegno la nascita di una nuova società civile, coraggiosa e competente, in grado di portare al cambiamento e ad una integrazione del paese nel sistema internazionale. Questo richiede risorse e sostegno forti e continuativi.
5. La crisi afgana è una crisi regionale. I paesi confinanti, includendo anche Pakistan, Russia, Cina, Iran e India, sono determinanti per affrontarla con successo, perché l'Afghanistan è un fattore di destabilizzazione di tutta la regione e gli interessi in gioco sono rilevanti e spesso contraddittori, e richiedono di essere composti con un dialogo multilaterale.
6. I Taleban sono uno degli attori principali di questa crisi, e stanno assumendo sempre più il ruolo di "movimento di liberazione" agli occhi di molti. L'opzione militare si è finora rivelata inefficace, ha comportato decine di migliaia di morti tra i civili, ed ha un peso economico insostenibile sul lungo periodo. Quindi non si può prescindere dall'apertura di un negoziato con loro. L'idea che "non si tratta con i terroristi" non ha precedenti, si è sempre trattato con chiunque: da Saddam a Pinochet, dai governi genocidari di Jugoslavia e Sudan a organizzazioni terroristiche, come le Tigri Tamil e l'ETA. E anche nel governo afgano siedono persone accusate di crimini contro l'umanità. Lo scopo di un negoziato è di fermare la violenza e ridurre il danno per la popolazione. Verrà poi il tempo della giustizia.
7. L'oppio è di gran lunga il più importante prodotto del paese, e rappresenta il 60% del reddito dei contadini. Non si può pensare di sradicarlo senza alternative valide. E' necessario quindi sviluppare un'azione originale che contempra anche ipotesi come la legalizzazione o la remunerazione per le coltivazioni che cessano.

Questa "road map" deve essere considerata come un assieme coerente di azioni, nessuna delle quali può essere attuata prescindendo dalle altre, se si vuole che funzioni. Anche per questo, un gruppo di addetti ai lavori, accademici e politici avveduti, sta tentando di spostare il dibattito dai *cliché* ideologici verso un approccio pragmatico, che tenti di mettere insieme i principi con l'esperienza, mantenendo al centro del discorso la ricostruzione fisica e civile dell'Afghanistan. Ne è nato un appello (consultabile su afgana.org) e l'impegno per un lavoro che prepari la conferenza internazionale.

Potrà funzionare? Difficile dirlo. In questo momento. Ma è certo che mai come adesso, la politica ha avuto bisogno di buon senso e di idee ragionevoli, per uscire dalla palude afgana.