

Andrea Carati

War on terror e state building: paradossi e limiti dell'intervento internazionale in Afghanistan

Il 2008 si presenta come un anno cruciale per l'Afghanistan, alle persistenti difficoltà della composita presenza internazionale nel paese si accompagnano il consolidamento e la crescente intensità dell'insurrezione talibana. L'attentato suicida all'Hotel Serena il 14 gennaio ha tristemente ribadito l'efficacia della guerriglia, non solo nel contendere e in qualche caso controllare i territori nella zona sud-orientale del paese, ma nel colpire anche il cuore di Kabul in uno dei simboli più evidenti e ostentati della presenza occidentale.

Negli ultimi mesi il deteriorarsi della situazione ha finito per compensare il discreto ottimismo proveniente dal fronte iracheno. Se in Iraq si è, infatti, registrata una flessione del numero degli attacchi e delle vittime americane, in Afghanistan al contrario le truppe internazionali non riescono ad arrestare i progressi dell'offensiva talibana. Questi sviluppi si sono immediatamente riflessi sull'agenda politica americana per il 2008: essa prevede – o almeno auspica – una riduzione del numero delle truppe in Iraq, mentre per l'Afghanistan è atteso, come annunciato recentemente dal Pentagono, l'invio di circa 3.200 marines.

La prossima primavera si presenta dunque sotto il segno di una nuova offensiva, già annunciata dai talibani, a cui la presenza militare internazionale intende dare una risposta che non sia di solo contenimento. Il

compito più gravoso per le forze internazionali è quello di ribaltare nel breve-medio periodo il peggioramento delle condizioni di sicurezza del paese iniziato nell'estate 2005. Da allora l'insurrezione a guida talibana si è progressivamente intensificata: gli attacchi suicidi sono cresciuti esponenzialmente (17 nel 2005; 123 nel 2006 e 131 nei primi dieci mesi del 2007), le vittime della coalizione sono costantemente aumentate (58 nel 2004; 130 nel 2005; 191 nel 2006; 232 nel 2007), secondo alcuni studi recenti addirittura il 54% del territorio afgano registra una significativa presenza dei talibani ed è soggetto ai loro attacchi¹.

Le ragioni dell'insuccesso della missione internazionale in Afghanistan sono molte. Il quadro regionale continua come in passato a compromettere la stabilizzazione del paese, soprattutto per il ruolo del Pakistan e della zona d'ombra del suo confine nord-occidentale la quale non cessa di alimentare l'insurrezione talibana. La composizione sociale di carattere tribale dell'Afghanistan e la tradizionale frammentazione del potere che l'accompagna continuano a costituire il maggiore ostacolo

¹ Senlis Council, *Stambling into Chaos: Afghanistan on the Brink*, November 2007, http://www.senliscouncil.net/modules/publications/Afghanistan_on_the_brink.

N. 74 - FEBBRAIO 2008

Sintesi

Nel corso del 2007 le condizioni di sicurezza in Afghanistan sono andate progressivamente peggiorando: l'insurrezione talibana si è intensificata e minaccia l'esito dell'intervento internazionale. Le ragioni dell'insuccesso sono molteplici, alcune sono di carattere strutturale e la tradizionale frammentazione etnica e tribale del paese. Altre riguardano la natura e il disegno strategico dell'intervento. Questo ha seguito un doppio binario: da un lato l'operazione *Enduring Freedom*, espressione della guerra al terrorismo lanciata dagli Stati Uniti; dall'altro l'Isaf con compiti di *state building*.

Questa divisione dei compiti è risultata del tutto inadeguata alla minaccia che si è profilata negli ultimi mesi in Afghanistan. I talibani hanno, infatti, lanciato un'offensiva più ampia: un'insurrezione di cui il terrorismo rimane solo uno degli strumenti.

La presenza internazionale ha dovuto così iniziare un faticoso cammino di riadattamento correggendo per un verso i limiti di una missione strettamente interessata alla lotta al terrorismo e impreparata ad operazioni di contro-insurrezione, per un altro convertendo una prematura missione di *state building* in una missione *combat*.

La vera sfida che l'intervento internazionale deve affrontare nei prossimi mesi è dunque strettamente correlata alla coerenza di un rinnovato disegno strategico orientato alla contro-insurrezione. Senza questo aggiornamento l'aumento delle truppe e il superamento delle restrizioni imposte dai contingenti nazionali possono rilevarsi soluzioni deboli.

per ogni tentativo di occupazione militare risolutiva – le tre guerre anglo-afgane e l'intervento dell'Armata rossa ne sono la testimonianza storica più evidente – ma anche per ogni tentativo di centralizzazione del potere.

A questo ordine di ragioni di carattere strutturale tuttavia si aggiungono le ragioni dell'insuccesso che attengono invece alla natura e alla strategia dell'intervento internazionale in Afghanistan. L'intervento del 2001, soprattutto dopo la conferenza di Bonn, ha dato l'impressione di riproporre il modello sperimentato con discreto successo in Bosnia, in Kosovo e a Timor Est. La formula prevedeva un uso massiccio della forza per porre fine al regime dei talibani e successivamente il dispiegamento di una forza multinazionale con compiti di *state building*. Tuttavia nelle differenze con i precedenti casi di intervento esterno, non solo nella peculiarità del quadro socio-politico afgano ma soprattutto nella pianificazione della missione internazionale, sono rintracciabili alcune delle ragioni più rilevanti dell'insuccesso in Afghanistan.

Enduring Freedom e Isaf: un'incoerente duplicazione dell'intervento

L'intervento internazionale in Afghanistan ha seguito quasi fin dall'inizio un doppio binario: da un lato gli Stati Uniti hanno avviato un'azione militare il cui scopo – essenzialmente reattivo agli attentati dell'11 settembre – era quello di rovesciare il regime dei talibani e catturare i vertici di al-Qaeda; dall'altro, nei mesi immediatamente successivi alla caduta del regime, alla conferenza di Bonn è stata concepita una

forza multinazionale con lo scopo di garantire l'ordine e la pace, inizialmente solo a Kabul, successivamente nel resto del paese. L'operazione *Enduring Freedom* a guida rigorosamente americana e l'Isaf (*International Security Assistance Force*)² hanno seguito due approcci differenti muovendosi su due binari in alcuni casi opposti. L'orientamento di contrasto al terrorismo della prima e lo scopo essenzialmente di *peace keeping/state building* della seconda, lo scarso livello di coordinamento tra le due e soprattutto la mancanza di un'azione strategica coordinata sono all'origine degli scarsi risultati conseguiti negli ultimi anni.

L'operazione *Enduring Freedom* ha preceduto e dettato le linee strategiche dell'intervento. Il primo obiettivo della missione, quello di rovesciare il regime talibano, è stato raggiunto in poche settimane; il secondo, neutralizzare la rete di al-Qaeda catturando i mandanti dell'attentato alle torri gemelle, è rimasto in sospeso. La progettazione della pacificazione del paese e la previsione di una missione di *institution building* dunque sono rimaste estranee all'intervento americano. Esso è nato come un'azione militare anti-terrorismo su larga scala le cui priorità tattiche e strategiche sono rimaste orientate ad individuare e distruggere le cellule terroriste legate ad al-Qaeda.

La precedenza accordata alla lotta al terrorismo si è riflessa nelle relazioni che gli Stati Uniti hanno deciso di intrattenere con l'Alleanza del nord e più in generale con i vecchi e nuovi signori della guerra: in queste relazioni ha prevalso la caccia

ai terroristi ed è rimasta sullo sfondo la previsione di una ricomposizione dei delicati equilibri sociali e politici del paese in funzione della sua stabilità. In altri termini, la priorità è stata accordata alla distruzione della rete e delle basi logistiche di al-Qaeda piuttosto che alla pianificazione del quadro politico successivo alla caduta dei talibani. Il vuoto politico che ne è risultato, sommato alla tradizionale frammentazione del potere, ha creato le condizioni più sfavorevoli per un qualsiasi progetto di *state building* efficace.

La priorità accordata alla *war on terror* annunciata da G.W. Bush si è tradotta anche in una scarsa collaborazione, se non in aperta diffidenza da parte americana, verso la missione multinazionale che avrebbe affiancato *Enduring Freedom*, l'Isaf. Per gli Stati Uniti, la missione internazionale pianificata a Bonn e la partecipazione di contingenti nazionali scarsamente interessati al contrasto al terrorismo con l'uso necessario della forza hanno rappresentato una potenziale limitazione alle operazioni di *Enduring Freedom*, alla libertà di movimento e all'agilità delle loro azioni³.

Ma oltre alla diffidenza e allo scarso coordinamento con l'Isaf, le priorità della *war on terror* si sono tradotte anche in una pianificazione strategica sul territorio e nella regione che è risultata sfavorevole allo *state building*. I due esempi più evidenti sono il ruolo che gli Stati Uniti continuano a giocare con il Pakistan e la loro politica di contenimento dell'Iran.

² Dall'agosto 2003 l'Isaf è passata sotto comando Nato.

³ International Crisis Group, *Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes*, Asia Report N° 123, 2006, p. 3.

Nel primo caso, la priorità accordata alla guerra al terrorismo su scala globale ha implicato una relazione controversa con il Pakistan, in particolare con il presidente Musharraf. Le regioni nord-occidentali del paese, confinanti con l'Afghanistan, continuano, infatti, ad alimentare l'insurrezione talibana e a fornire le basi logistiche per al-Qaeda mettendo a repentaglio la stabilità del paese e gli esiti dello *state building*. Musharraf di fatto può rappresentare per gli Stati Uniti un alleato irrinunciabile – alla luce del ruolo chiave del Pakistan nel quadro geopolitico dell'Asia centrale – ma al medesimo tempo è il soggetto politico che più di ogni altro ha un'influenza negativa sugli esiti della ricomposizione politica dell'Afghanistan.

Nel secondo caso, quello dell'Iran, anche se in modo meno evidente è leggibile la volontà degli Stati Uniti di interpretare la loro presenza in Afghanistan anche in funzione del contenimento iraniano. Nella zona nord-occidentale del paese a ridosso del confine con l'Iran, una zona su cui i talibani esercitano un'influenza molto scarsa o nulla, le priorità strategiche degli Stati Uniti sono di nuovo prevalse rispetto ai progetti di *state building*. Nella zona di Herat, sotto controllo del contingente italiano e dove si estendono gli oltre 600 km di confine con l'Iran, la profusione di energie e di risorse americane è rimasta orientata in funzione anti-iraniana piuttosto che in funzione anti-talibana. La base americana costruita a 45 km dal confine iraniano, infatti, non ha alcuna funzione anti-talibana e offre uno scarso contributo al processo di ricostruzione politico-istituzionale afgana⁴.

⁴ M. PAOLINI, *Per non perdere in Afghanistan*, in «Limes», 3, 2007, pp. 129-136.

La missione Isaf ha invece un'origine opposta a quella di *Enduring Freedom*, essa nasce dalla necessità di far fronte al vuoto di potere prodottosi a Kabul dopo la caduta dei talibani col tentativo di garantire la sicurezza nella capitale e assistere il processo di ricostruzione istituzionale e politica. La missione fin dalle origini ha manifestato un drammatico scollamento fra gli obiettivi estremamente ambiziosi, soprattutto nell'ottica dell'estensione dalla capitale a tutto il paese, e il suo sottodimensionamento in termini di uomini e di risorse. Fra le maggiori operazioni *post-conflict* del dopo guerra fredda infatti l'Isaf risulta comparativamente la più modesta. In territori molto meno estesi e morfologicamente più adatti ad operazioni di sicurezza negli anni Novanta sono stati impiegati più uomini rispetto a quanto è stato fatto in Afghanistan: nella Bosnia post-Dayton la *Implementation Force* contava circa 60.000 unità, nel Kosovo la *Kfor* (*Kosovo Force*) circa 40.000. Nel 2002 l'Isaf comprendeva circa 4.500 unità tutte concentrate a Kabul quando, secondo le stime dell'*International Crisis Group*, sarebbero state necessarie 25/30 mila unità distribuite nelle principali città e collegamenti⁵.

A fronte della scarsità nel numero delle truppe e delle limitate risorse finanziarie (secondo alcune stime nei primi due anni l'Afghanistan ha ricevuto pro capite circa 38,5\$ contro i 458,6\$ per la Bosnia⁶) il

⁵ International Crisis Group, *Afghanistan: The Need for International Resolve*, Asia Report, 145, February 2008.

⁶ D. KORSKI, *Afghanistan: Europe's Forgotten War*, European Council on Foreign Relations, January 2008.

raggio di azione dell'Isaf si è progressivamente esteso. A partire dal 2004 la missione è stata gradualmente potenziata fino a superare le 40.000 unità⁷. Nel dicembre del 2005 il Consiglio nordatlantico approva l'estensione della missione a tutto l'Afghanistan e nel corso del 2006 la Nato subentra progressivamente ad *Enduring Freedom*, anche nelle zone cruciali: nel luglio 2006 nella regione meridionale e in ottobre nel quadrante orientale. Tuttavia il passaggio di testimone, che prevede lo sforzo dell'operazione più schiettamente militare di "ripulire" il territorio dai terroristi per poi cedere il passo alla missione di stabilizzazione/ricostruzione, si è rilevato estremamente problematico, soprattutto nella zona sud-orientale del paese.

In questa fase, che è coincisa con la riemersione dell'offensiva talibana, sono emerse le contraddizioni fra due orientamenti differenti e troppo distanti tra loro per essere ridotti facilmente ad una sintesi: da un lato un'operazione di lotta al terrorismo e deliberatamente disinteressata al *peace-keeping* e dall'altro una missione sottodimensionata orientata all'*institution building* ma impreparata ad azioni di combattimento. Il deteriorarsi delle condizioni di sicurezza nel corso degli ultimi due anni deriva in buona parte dai limiti strategici e dal divario fra le due missioni in un teatro in cui la minaccia presenta i caratteri dell'insurrezione. *Enduring Freedom* ha lasciato in eredità una lotta al terrorismo insufficientemente predisposta per una minaccia più composita come un'insurrezione sempre

⁷ L'Isaf conta circa 43.250 unità e *Enduring Freedom* 16.000 (dati aggiornati al 6 febbraio 2008 sul sito della Nato: <http://www.nato.int>).

più radicata nella popolazione locale; l'Isaf, ideata come missione "successiva" alla guerra, ha invece concepito il mantenimento dell'ordine e i processi di *institution building* dando prematuramente per acquisiti standard minimi di sicurezza che nella realtà si sono rilevati fragili e in qualche caso illusori.

L'insurrezione talibana e il difficoltoso riadattamento dell'intervento internazionale

A partire dall'estate del 2005, quello che sembrava un nemico sconfitto e svanito, è riapparso con un nuovo vigore nelle forme dell'insurrezione. La comunità internazionale ha assistito alla stupefacente riemersione dei talibani, il cui disegno di riconquista del paese non è ormai più riducibile al fenomeno del terrorismo, con sul campo una missione a due facce entrambe impreparate ad operazioni di contro-insurrezione.

La presenza militare in Afghanistan, dunque, si è trovata a fronteggiare una composita insurrezione per cui il terrorismo rappresenta solo uno degli strumenti, al fianco della guerriglia, della propaganda, del reclutamento fra la popolazione locale e del controllo delle risorse nei punti strategici. Di fronte a un tale fenomeno gli strumenti della *war on terror*, al pari di quelli dello *state building*, si sono rilevati del tutto insufficienti. In altre parole, l'insurrezione ha abbracciato strumenti e progetti più ampi del solo ricorso agli attentati terroristi, essa si è infiltrata nella popolazione guadagnandone il consenso e l'appoggio, garantendone la protezione ha acquisito legittimità agli occhi della gente in una parte crescente della zona sud-orientale, ha inoltre con-

quistato alla propria causa signori della guerra anche lontani ideologicamente dai talibani.

I protagonisti dell'insurrezione sono da un lato i gruppi di resistenza locali, i più importanti dei quali sono i talibani e il movimento Hezb-i-Islami guidato da Hekmatyar, e dall'altro i gruppi *jihadisti* stranieri affiliati ad al-Qaeda e più in generale all'estremismo islamico, il cui leader forse più influente oggi è Abdul Hadi al-Iraqi. L'ala *jihadista* ha un progetto di offensiva estremamente ambizioso di lotta contro l'occidente su scala globale. Questa componente si serve ed alimenta le insurrezioni nazionali in varie parti del mondo e trova nell'Afghanistan "uno" dei tanti teatri su cui agire⁸. Al-Qaeda ha in questo fenomeno un ruolo di connettore transnazionale, capace di fornire basi logistiche, scambiare informazioni, raccogliere e distribuire finanziamenti ed armi.

I gruppi locali – i talibani e Hezb-i-Islami – sono riconducibili invece a forme di insurrezione più tradizionale, possiedono una struttura vagamente gerarchica, hanno dei gruppi di supporto civile che garantiscono basi logistiche e soprattutto un forte radicamento nella popolazione locale, hanno un orizzonte di azione essenzialmente nazionale e ispirato a scopi di riconquista del potere in Afghanistan e non di lotta generalizzata contro l'occidente⁹.

Per ragioni diverse le due anime dell'insurrezione sono estremamente pericolose per gli esiti dell'intervento interna-

zionale. L'ala *jihadista* e in generale al-Qaeda vede nell'Afghanistan uno solo dei fronti, certamente uno dei più importanti, di una guerra che interpreta tuttavia su scala globale. La sconfitta in Afghanistan significherebbe la chiusura di un fronte ma non la fine della guerra. Alle ambizioni globali e all'interesse solo relativo per il paese si aggiunge il fatto che al-Qaeda non gode di un consenso radicato e incondizionato nella popolazione locale. Tuttavia questi limiti sono compensati da una straordinaria capacità di alimentare l'insurrezione con risorse e armi anche sofisticate provenienti dall'esterno.

I gruppi locali hanno invece il limite di essere poco equipaggiati e di godere di scarse risorse (in particolar modo sotto il profilo della disponibilità di armi). Tuttavia rappresentano una delle maggiori sfide al successo dell'intervento internazionale proprio perché hanno un forte radicamento nel territorio, conoscono il terreno e la popolazione locale, in altri termini sfidano la comunità internazionale sul terreno della *legittimità* soprattutto laddove riescono a garantire protezione e risorse. In questa prospettiva, un dato che può sembrare un punto di forza per la missione internazionale assume un significato preoccupante: il dato secondo il quale solo il 20% dell'insurrezione è allineato ideologicamente con i talibani, quindi con l'estremismo islamico¹⁰. Ciò significa che i talibani riescono ad allearsi e in generale a trovare supporto – seppur opportunistico – con estrema facilità. Su questo terreno l'insurrezione nel suo complesso ha mostrato una

⁸ D.J. KILCULLEN, *Countering Global Insurgency*, in «Journal of Strategic Studies», 28, 4, August 2005, pp. 597-617.

⁹ S.G. JONES, *Averting Failure in Afghanistan*, in «Survival», 48, 1, Spring 2006, pp. 111-128.

¹⁰ International Crisis Group, *Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes*, cit., p. 8.

grande abilità nel sottrarre consensi alla presenza internazionale mettendone a repentaglio la legittimità.

Ciò che oggi minaccia maggiormente la missione internazionale in Afghanistan sono dunque la diffusione e il radicamento nella popolazione, ossia la capacità da parte dell'insurrezione di garantirsi le condizioni ambientali per poter continuare ad essere offensivi. Il ricorso agli attentati terroristici ha rappresentato solo l'avanguardia e solo la fase iniziale dell'offensiva talibana. L'obiettivo è stato finora quello di vanificare la capacità delle truppe straniere di garantire la sicurezza e la protezione, alimentando nella popolazione la sensazione che l'occupazione straniera non coincidesse con la stabilità del paese. Lo strumento migliore, in condizioni di schiacciante inferiorità militare, è stato il ricorso agli attentati.

In questa fase iniziale l'offensiva talibana, mostrando un'accurata ponderazione fra mezzi e fini, si è concentrata solo su questo obiettivo minimo: fare in modo che in alcune zone del paese – inizialmente nella zona sud-orientale – nessuno riuscisse a garantire la sicurezza. Ciò è dimostrato dal fatto che, negli ultimi due anni, anche laddove le azioni di guerriglia si sono risolte a favore dell'insurrezione quest'ultima raramente si è spinta fino a mantenere il controllo del territorio o delle cittadine conquistate ma ha preferito il ritiro. Solo negli ultimi mesi, dopo aver creato il vuoto e con un'ampia azione di propaganda per la conquista del supporto della popolazione locale, l'insurrezione si è spinta fino al controllo di alcune infrastrutture e di alcuni centri strategici. Negli ultimi mesi del 2007 la capacità dei talibani nel

controllare alcuni snodi fondamentali delle principali infrastrutture e le risorse energetiche è aumentata. L'insurrezione, ad esempio, è passata lo scorso novembre dalla sola minaccia al relativo controllo in alcuni punti strategici della *ring road* Kabul-Herat. Nello stesso periodo è arrivata a controllare alcune stazioni di erogazione di energia elettrica in tre distretti dell'Helmand (Kajaki, Sangin e Musa Qala) gestendo autonomamente l'approvvigionamento locale¹¹. Non c'è dubbio che la fase degli attentati sta progressivamente facendo spazio ad un tentativo di riconquista su larga scala del territorio sfruttando la crescente sfiducia della popolazione verso la presenza internazionale. In alcune aree infatti i talibani riescono a proporsi credibilmente come garanti della sicurezza e del sostentamento delle comunità locali. La promessa, certo propagandistica, di conquistare Kabul entro la fine del 2008 sarebbe apparsa fuori dalla realtà solo un anno e mezzo fa, oggi rischia di presentarsi come un cattivo presagio.

L'evoluzione della minaccia in Afghanistan e la consapevolezza di trovarsi di fronte ad una insurrezione – non più quindi solo a basi ed attentati terroristici – ha imposto necessariamente un riorientamento dell'intervento internazionale. Proprio nella difficile fase di passaggio di consegne da *Enduring Freedom* alla Nato le operazioni di contrasto al terrorismo e i processi di *institution building* si sono dovuti adattare alla nuova realtà dell'insurrezione. Da un lato l'approccio derivato da *Enduring Freedom* ha dovuto abbandonare la sua natura di

counterterrorism e prepararsi ad una strategia di *counter-insurgency*, dall'altro la composta forza multinazionale Isaf si è dovuta convertire da missione – tendenzialmente statica – di *peace keeping* ed *institution building* ad una forza attiva di combattimento.

Il riadattamento della missione si è rivelato particolarmente problematico e costituisce uno dei principali problemi che l'Isaf dovrà affrontare nel 2008. Infatti, in controtendenza rispetto a ciò che auspicavano gli Stati Uniti, alcuni paesi europei – ancorati giuridicamente al loro mandato di forza di mantenimento della pace – non solo non partecipano alle operazioni *combat* nella zona sud-orientale del paese ma in alcuni casi trovano nel peggioramento della situazione una buona ragione per ritirare o ridurre il proprio contingente¹². Da un lato le truppe statunitensi, inglesi, canadesi, rumene, danesi e olandesi sono impegnate nella zona più calda e pericolosa dell'Afghanistan sud-orientale; dall'altro alcuni contingenti (su tutti quelli spagnolo, francese, italiano e soprattutto tedesco) non si sono allontanati – o lo hanno fatto con riluttanza ed entro certi limiti – dalla loro area di competenza, non partecipano ai combattimenti e rimangono fedeli ad un approccio statico di *peace keeping*.

Il sottodimensionamento della missione rispetto agli scopi che si prefigge, lo scoordinamento fra i contingenti nazionali, le enormi difficoltà di riconvertire scopi e natura della missione militare direttamente sul campo e la problematica assenza di un chiaro progetto strategico orientato alla contro-insur-

¹¹ Senlis Council, *Stumbling into Chaos: Afghanistan on the Brink*, cit., p. 33.

¹² D. KORSKI, *Afghanistan: Europe's Forgotten War*, cit., pp. 9-10.

reazione più che alla lotta al terrorismo sono i principali limiti che hanno contribuito all'insuccesso dell'intervento militare. Sul piano operativo, l'eredità peggiore lasciata da *Enduring Freedom*, su cui rischia di ostinarsi l'Isaf, è quella del ricorso eccessivo all'aviazione. Questo è dettato non solo dalla sensibilità delle opinioni pubbliche occidentali, poco avvezze a tollerare eccessive perdite, ma sembra rispondere alle difficoltà e ai limiti stessi della missione sotto il profilo tattico-strategico. Se infatti il bombardamento aereo può essere efficace tanto in fase offensiva quanto come deterrente per colpire le basi del terrorismo, è del tutto controproducente se usato insistentemente contro un'insurrezione nella quale, per sua natura, il piano dello scontro non è più soltanto quello militare ma quello politico-sociale di conquista del consenso fra la popolazione.

Quali vie di uscita?

L'obiettivo ultimo della missione internazionale in Afghanistan – quello di riportare la stabilità nel paese e promuovere un nuovo regime democratico – è ormai concepibile solo nel lungo periodo. La priorità, anch'essa tuttavia non raggiungibile in breve tempo, è quella di respingere l'insurrezione e garantire condizioni minime di sicurezza tanto nelle regioni meridionali quanto a Kabul e dintorni.

La strada da intraprendere – se la comunità internazionale insiste nel voler creare in Afghanistan una democrazia a immagine e somiglianza occidentale – deve passare per forza dalla risoluzione dei problemi della sicurezza posti dall'insurrezione, quindi deve prevedere anzitutto una

accelerazione nella riconversione della missione Isaf in direzione di un disegno strategico di *counteinsurgency* unitario e coerente. La lotta al terrorismo deve riadattarsi ad un contrasto più comprensivo e complesso dell'insurrezione talibana. Non ha più alcuna efficacia un approccio strategico disegnato sulla *war on terror* di carattere globale, universalistico e ideologico. L'eliminazione di una base terroristica non è un valore in sé che conquista la popolazione afgana alla causa della democrazia occidentale se coloro che sono in grado di offrirle protezione, sostentamento, risorse possono essere – e in molti casi sono – ancora i talibani. Allo stesso tempo la conquista della legittimità agli occhi della popolazione non può essere affidata idealisticamente all'*institution building* democratico: l'entusiasmo per le elezioni, la nuova costituzione e un nuovo sistema giudiziario è presto sfumato perché non è coinciso con il miglioramento delle condizioni di vita.

La proposta di aumento delle truppe rischia d'altro canto di essere fuorviante. L'aumento delle truppe Isaf ha due limiti: in primo luogo, aumenta la percezione che il paese è sotto occupazione straniera e, in secondo luogo, rischia di apparire la panacea per le difficoltà che derivano invece da limiti di carattere strategico. L'invasione sovietica in Afghanistan negli anni Ottanta, ha impiegato quasi il triplo degli uomini dell'Isaf (poco meno di 110.000), un uso massiccio di carri armati e blindati senza mai avvicinarsi ad una vera pacificazione del paese o avere la meglio sulla resistenza¹³. Più uomini dunque possono essere

utili ma solo valutandone le controindicazioni e soprattutto soltanto se ciò risponde ad una esigenza strategica complessiva dell'intervento.

Anche l'eliminazione delle restrizioni (*caveats*) e la revisione delle regole di ingaggio dei contributi nazionali sono temi ambivalenti e non rappresentano per forza la via maestra per dare più forza all'intervento. In una missione a cui partecipano circa 40 contingenti nazionali non è affatto scontato che l'efficacia dipenda dal fatto che tutti facciano la stessa cosa. Di nuovo, il fatto che più truppe siano disposte ad esporsi al combattimento può essere utile ma solo se ciò fa parte di un disegno strategico determinato e complessivo. Quest'ultimo non esclude a priori che sia possibile una divisione del lavoro funzionale alle operazioni sul terreno – tanto più se si tiene presente il più ricco ventaglio di ruoli ed attività che operazioni di contro-insurrezione richiedono rispetto alla pura lotta al terrorismo.

È auspicabile infine che il rilancio di un disegno strategico informato alla *counterinsurgency* si caratterizzi per una maggiore coerenza fra i mezzi e i fini della missione. L'avvio estremamente prematuro dell'*institution building*, con un consistente dispendio di energie e risorse, a guerra praticamente ancora in corso e l'altrettanto prematura estensione della missione Isaf a tutto l'Afghanistan si sono rilevati due errori su cui bisogna forse fare marcia indietro. Una via di uscita può essere quella di concentrare le energie – militari, finanziarie e di ricostruzione – solo in un numero limitato di aree strategicamente fondamentali. Queste debbono essere obbligatoriamente calibrate, per estensione e dif-

¹³ G. DOTTORI, *La Nato come l'Armata rossa*, in «Limes», 3, 2007, pp. 137-150.

ficoltà di controllo, ai mezzi e alle unità disponibili. Ed è necessario che, in queste aree, le condizioni di sicurezza e soprattutto di sostentamento della popolazione possano cambiare significativamente in poche settimane anche a discapito di altre zone del paese. Paradossalmente il divario fra le aree di intervento internazionale e le altre, tanto più se gli standard di vita sono sensibilmente migliori nelle prime rispetto alle seconde, può innescare un meccanismo di attrazione e al limite di diffusione nella popolazione di una rinnovata fiducia. Su questo terreno infatti – la riconquista del consenso e del supporto della popolazione – l'intervento internazionale si gioca le migliori probabilità di essere efficace nel contrasto all'insurrezione.

Global Watch, l'osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l'Italia.

Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:

- ✓ **Europa**
- ✓ **Politica europea di vicinato**
- ✓ **Cina/Focus China**
- ✓ **Sicurezza e studi strategici**

Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:

- ✓ **Turchia**
- ✓ **Paesi del Golfo**
- ✓ **Caucaso e Asia centrale**
- ✓ **Argentina**
- ✓ **Diritti umani**

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

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

© ISPI 2008