

Andrea Carati

## Exit Strategy e democratizzazione: il dilemma dell'Afghanistan

La calorosa accoglienza con cui Hamid Karzai è stato ricevuto a Washington, nel suo recente viaggio negli Stati Uniti, ha stupito molti. Barack Obama, infatti, nella campagna elettorale del 2008 e nel suo primo anno alla Casa Bianca, non aveva risparmiato critiche – in alcuni casi anche molto aspre – verso il presidente afgano<sup>1</sup>. Per quanto strano e repentino possa sembrare, il mutato atteggiamento diplomatico dell'amministrazione americana è comprensibile, per almeno una ragione. Gli Stati Uniti hanno in mente un ritiro delle proprie truppe dal paese che non è compatibile con un disinvestimento sulla leadership politica dell'Afghanistan, per quanto debole e sgradita possa apparire a Washington. In altri termini, non c'è più tempo per indebolire la figura di Karzai e puntare su un avvicendamento politico, nella speranza di veder nascere un governo più legittimo e meno corrotto.

Il paradosso posto dalla figura di Karzai, come molti altri, è frutto di un dilemma più generale che si pone tanto all'amministrazione Obama quanto alla comunità internazionale:

**l'antinomia fra la necessità d'intraprendere una qualche forma di exit strategy, che non può essere rimandata ancora per molto, e la volontà di democratizzare l'Afghanistan.** Oggi questo dilemma sembra ancora più urgente e inedito se si tiene presente che, a partire dagli interventi nei Balcani degli anni '90, *exit strategy* e democratizzazione sono stati concepiti come sinonimi. La democratizzazione è stata, ed è tuttora, interpretata come la migliore strategia per ridare un'autonomia credibile ed effettiva ai paesi oggetto d'intervento<sup>2</sup>. Il ritiro militare e civile della comunità internazionale, in via di principio, dovrebbe avvenire a democratizzazione conclusa.

Tuttavia, la necessità di un disimpegno, unita all'impegno verso un processo di democratizzazione, crea almeno due tipi di tensione. Il primo, di carattere generale, riguarda la natura dei **progetti di state-building di tipo democratico**, essi richiedono necessariamente impegni di lungo periodo e indeterminati nella

<sup>2</sup> P. FORADORI, *Caschi blu e processi di democratizzazione. Le operazioni dell'Onu e la promozione della democrazia*, Vita e Pensiero, Milano, 2007.

N. 190 - JUNE 2010

### Abstract

In recent years, international intervention in Afghanistan has shown that the connection between democratisation and exit strategies is a problematic one that is also contradictory in terms of many aspects. Broadly speaking, the foundation of an autonomous democratic regime is the goal at which international presence will no longer be necessary. However, in Afghanistan that very process of democratic state-building, combined with the campaign to counteract the insurrection of the Taliban, sets limits in the planning of an exit strategy.

On the one hand, state-building is a long-lasting process with an unspecified time-span, and it is therefore not very consistent with the planning of rigorous exit strategies. And on the other hand, time is the resource that the Taliban are investing in, with the aim of not being defeated "for as long as possible". From this point of view, there is a risk that exit strategies and counteracting insurrection will be contradictory.

Andrea Carati is a Postdoctoral Research Fellow at the State University of Milan and an ISPI Associate Research Fellow

<sup>1</sup> *Hug them tight*, in «The Economist», May 15-21, 2010.

durata, quindi incompatibili con la pianificazione di scadenze precise, tipiche di una *exit strategy*. Il secondo si riferisce più propriamente all'intervento in Afghanistan e alle campagne di contro-insurrezione.

In questo tipo di interventi la **dimensione temporale della missione militare e civile** non è né secondaria né trascurabile. Al contrario, il "tempo" è la risorsa su cui investono i soggetti irregolari e più deboli del conflitto, i quali sanno di non poter vincere militarmente il nemico e puntano a non essere sconfitti "il più a lungo possibile", fintanto che il nemico stesso abbandoni il conflitto. In questo quadro, la dichiarazione di una *exit strategy* può spesso coincidere con un fallimento dell'intervento.

### **Exit strategy e state-building democratico**

Il 13 maggio il presidente Karzai e il segretario di stato americano Hillary Clinton hanno preso parte a un evento pubblico presso lo *United States Institute of Peace* (Washington), nel quale hanno annunciato la volontà di siglare entro la fine del 2010 un accordo strategico di lungo periodo (*long-term strategic agreement*), che dovrà sostituire quello raggiunto dall'amministrazione Bush nel 2005.

Karzai, riferendosi alla partnership fra Stati Uniti e Afghanistan, ha affermato che essa «andrà oltre le attività militari relative alla campagna contro il terrorismo e si estenderà nel futuro ben oltre il nostro mandato, forse fino alle generazioni dei nostri nipoti e

pronipoti»<sup>3</sup>. Nello stesso incontro, Hillary Clinton, prefigurando una partnership in continuità con ciò che già è in corso in Afghanistan, ha affermato che «ciò che stiamo facendo insieme è cercare di creare le condizioni [...] per aiutare il popolo afgano a riacquistare la sicurezza sul proprio territorio. [...]. Saremo là, lavorando con loro, sostenendo i loro sforzi, molto a lungo in futuro»<sup>4</sup>.

In queste dichiarazioni emerge con chiarezza la necessità di un impegno di lungo periodo, da parte degli Stati Uniti e della comunità internazionale, per ridare all'Afghanistan una stabilità politico-istituzionale autonoma dall'aiuto internazionale. Il progetto sottinteso è la creazione di una democrazia, ritenuta dagli attori internazionali impegnati nel paese il regime politico più desiderabile, ma soprattutto la forma politica che più di ogni altra può sradicare le origini della violenza, del terrorismo e dell'instabilità<sup>5</sup>. In questa prospettiva, gli impegni civili sul versante dell'*institution-building* e gli impegni militari, indispensabili per creare le condizioni minime di sicurezza perché i progetti civili ab-

biano corso, sono strettamente interrelati. Nel quadro del processo di democratizzazione è comprensibile, infatti, la vaghezza sulle componenti civili e militari della partnership strategica che Stati Uniti e Afghanistan andranno a siglare, su quanto peserà l'una rispetto all'altra e su quanto a lungo sarà necessario mantenere una presenza militare per procedere nella transizione e al consolidamento della democrazia.

L'obiettivo della democratizzazione e, nella fattispecie, la *long-term strategic partnership* introducono inevitabilmente degli elementi di contraddizione con la volontà d'intraprendere una *exit strategy* dall'Afghanistan. In termini generali, **ogni strategia di ritiro da un paese oggetto d'intervento internazionale è particolarmente difficile se nello stesso paese si avviano processi di state-building di tipo democratico.**

In primo luogo, ogni progetto di *state-building*, tanto più se di tipo democratico, ha necessariamente un carattere d'indeterminatezza sul piano temporale. In altre parole, non è possibile prevedere con certezza quanto a lungo continuerà a essere indispensabile la presenza militare e civile degli attori internazionali coinvolti nell'intervento. In secondo luogo, le esperienze degli interventi in aree di crisi emerse dopo la fine della guerra fredda indicano che i paesi oggetto d'intervento – le loro istituzioni, i loro leader politici e, in certa misura, anche le loro società – sviluppano una sorta di sindrome di dipendenza. Il quadro politico-istituzionale di tipo democratico che si

<sup>3</sup> K. DE YOUNG, *In speech, Karzai expresses satisfaction with outcome visit*, in «The Washington Post», May 14, 2010.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Sull'idea che la democratizzazione, intesa come regime che rispetta e tutela i diritti umani, sia il miglior strumento per la risoluzione definitiva dei conflitti intra-statali si veda il rapporto sulla "Responsabilità di Proteggere": ICISS, *The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, <http://www.iciss.gc.ca>.

viene a configurare in tali paesi rischia di mantenersi solo a prezzo di un costante investimento internazionale, pena l'involuzione verso scenari più conflittuali e non democratici.

- ✓ **State-building democratico: un impegno indeterminato.** Lo *state-building* è un processo estremamente complesso ed esposto a molte difficoltà. Esso presuppone la creazione di un sistema politico funzionante, il consolidamento delle basi di legittimità su cui si posa l'esercizio del governo e la condivisione di fattori socio-culturali che garantiscano un'identità alla comunità politica<sup>6</sup>. Francis Fukuyama ha fatto notare come, **nel corso degli anni '90 e oltre, nessun progetto di *state-building* si è concluso con un chiaro successo, ossia con la piena autosufficienza del paese in cui si è intervenuti**<sup>7</sup>.

Gli interventi in Bosnia, in Kosovo, in Afghanistan e altri ancora, nei quali si sono avviate lunghe e impegnative missioni *post-conflict*, hanno infatti inaugurato forme di sovranità condivisa (*shared sovereignty*), nelle quali al processo politico-amministrativo interno partecipano in varia misura sia le leadership politiche locali sia la comunità inter-

nazionale<sup>8</sup>. Se queste difficoltà sono vere per i processi di *state-building* in generale, lo sono ancor di più per quelli che coincidono con progetti di democratizzazione. Un regime di tipo democratico, infatti, è fondato su una serie di equilibri istituzionali e prassi politiche estremamente difficili da replicare: *checks and balances*, regolarità e frequenza delle elezioni, governo civile sugli apparati militari, rispetto e tutela delle minoranze, sistema giuridico fondato sulla *rule of law*.

Dunque, le difficoltà che inevitabilmente si accompagnano a ogni processo di *state-building* democratico si traducono in un impegno internazionale indeterminato sotto il profilo temporale. Gli obiettivi che ci si pone avviando un processo di democratizzazione sono, per loro stessa natura, obiettivi di lungo periodo e non permettono di prevedere con certezza la conclusione dell'intervento internazionale. Per queste ragioni, **la pianificazione di una *exit strategy* è estremamente difficile se vincolata a obiettivi di democratizzazione.** Quest'ultima infatti non offre aspettative chiare circa il raggiungimento dei propri obiettivi, tali aspettative

sono invece essenziali per ogni strategia di disimpegno.

- ✓ **La sindrome della dipendenza dalla presenza internazionale.** L'esperienza maturata a partire dagli anni '90 mostra che negli interventi nei quali si è investito di più – in Afghanistan come nei Balcani – la fase di ricostruzione politico-istituzionale, non solo non è sfociata nella piena autonomia dei paesi oggetto d'intervento, ma ha rischiato di innescare forme di dipendenza politica, economica e sociale verso la presenza internazionale.

In Bosnia, l'impegno a stemperare le persistenti identità nazionalistiche – che hanno continuato a operare nel sistema dei partiti e nelle istituzioni del nuovo stato indipendente dopo gli accordi di Dayton (1995) – ha innescato una pervasiva azione d'intervento delle organizzazioni internazionali, governative e non, tanto da rendere alcuni attori internazionali "indispensabili", per la risoluzione di stalli decisionali, per promuovere e consolidare una società civile inter-etnica<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> F. FUKUYAMA, *State-building. Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca NY, Cornell University Press, 2005, trad. it., *Esportare la democrazia. State-building e ordine mondiale nel XXI secolo*, Lindau, Torino, pp. 40-49.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>8</sup> J.D. FEARON - D.D. LAITIN, *Neotrusteeship and the Problem of Weak States*, in «International Security», 28, 4, Spring 2004, pp. 5-43; S.D. KRASNER, *Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States*, in «International Security», 29, 2, Fall 2004, pp. 85-120.

<sup>9</sup> R. BELLONI, *Civil Society and Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina*, in «Journal of Peace Research», 38, 2, March 2001, pp. 163-180; D. CHANDLER, *Bosnia. Faking Democracy After Dayton*, London, Pluto Press, 2000; ICG, *Bosnia's Incomplete Transition: Between Dayton and Europe*, International Crisis Group, Europe Report No. 198, 2009.

In Kosovo, dopo quasi dieci anni di amministrazione *ad interim* delle Nazioni Unite, l'indipendenza dichiarata unilateralmente nel 2008 ha inevitabilmente richiesto il prolungamento della presenza internazionale per garantire il funzionamento del nuovo stato<sup>10</sup>. Dal 1999, anno di inizio dell'intervento militare, la gestione degli equilibri fra maggioranza albanese e minoranza serba nella provincia ha impegnato le organizzazioni internazionali nella "gestione" del sistema giudiziario, nel quale è stato inevitabile far ricorso a giudici e funzionari internazionali<sup>11</sup>.

In Afghanistan, a quasi dieci anni dall'inizio dell'intervento (2001), la presenza internazionale è del tutto indispensabile. Tanto per ciò che riguarda l'urgenza di creare condizioni di sicurezza migliori (compito per le quali le forze armate nazionali non sono ancora autosufficienti), quanto per lo svolgimento di attività istituzionali, sociali, economiche e infrastrutturali<sup>12</sup>.

L'indispensabilità della presenza internazionale, se prolungata indefinitamente, rischia di innescare una sindrome di dipendenza dall'aiuto esterno che, nel lungo periodo, può tradursi in una sorta di "naturalizzazione" della partecipazione degli attori internazionali al processo politico interno. **Il rischio di "dipendenza" dalla comunità internazionale, innescata anch'essa dai processi di democratizzazione del paese oggetto d'intervento, pone inevitabilmente dei limiti alle aspettative circa una *exit strategy*.** Quanto più gli attori internazionali agiscono come soggetti appartenenti al sistema politico e quanto più vengono percepiti come attori "permanenti" del processo politico, tanto più difficile si configura l'ipotesi di un disimpegno "responsabile" da parte della comunità internazionale.

### **Il caso dell'Afghanistan e il fattore *tempo* nelle campagne di contro-insurrezione**

Oltre ai limiti relativi alla *exit strategy* posti dai progetti di *state-building* democratico, nel caso dell'Afghanistan si aggiunge un ulteriore elemento di difficoltà: l'insurrezione dei talebani. Sia nel dibattito giornalistico sia nelle analisi degli esperti ci si è concentrati negli ultimi anni sull'aspetto più rilevante e manifesto dell'insurrezione, ossia sui problemi che essa crea per la

sicurezza del paese. C'è, tuttavia, un altro elemento non trascurabile dell'insurrezione che intrattiene un rapporto contraddittorio con la strategia di "uscita" delle truppe internazionali ed è il *fattore tempo*.

✓ **Il tempo come risorsa strategica degli insorti.** La dimensione temporale del conflitto, benché rilevante in ogni forma di guerra, assume un significato e una rilevanza del tutto particolari nelle campagne di contro-insurrezione. La prosecuzione del conflitto, infatti, favorisce nel lungo periodo gli insorti<sup>13</sup>. Le condizioni di inferiorità tecnologico-militare impongono a essi un obiettivo strategico minimo: non perdere<sup>14</sup>. Non perdere significa sostanzialmente non permettere alle truppe straniere di cogliere una vittoria definitiva. In questa prospettiva, **la prosecuzione del conflitto, seppur a bassa intensità, rappresenta la maggiore chance di vittoria per gli insorti.**

Le campagne di contro-insurrezione non permettono dunque di stabilire con chiarezza i termini temporali di una *exit strategy*. Da un lato, in questo tipo di missioni militari, il

<sup>10</sup> ICG, *Kosovo's Fragile Transition*, International Crisis Group, Europe Report No. 196, 2008.

<sup>11</sup> HUMAN RIGHT WATCH, *Not on Agenda: The Continuing Failure to Address Accountability in Kosovo Post-March 2004*, Human Rights Watch Report, 18, 4, 2006.

<sup>12</sup> ICG, *Afghanistan: The Need for International Resolve*, International Crisis Group, Asia Report No. 145, 2008. Sul rischio di creare, ad esempio, un'amministrazione pubblica internazionale, parallela a quella dell'Afghanistan si veda WORLD BANK, *Afghani-*

*stan. State-building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty*, World Bank Country Study, Washington D.C., 2005.

<sup>13</sup> A. MACK, *Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict*, in «World Politics», 27, 2, 1975, pp. 175-200.

<sup>14</sup> Secondo una famosa dichiarazione di Henry Kissinger: «[t]he guerrilla wins if he does not lose» (H. KISSINGER, *The Vietnam Negotiations*, in «Foreign Affairs», XLVII, 1969, p. 214).

miglioramento delle condizioni di sicurezza deve essere necessariamente duraturo, un miglioramento temporaneo potrebbe essere infatti parte della strategia degli insorti, per indurre le truppe straniere al disimpegno. Dall'altro, ogni campagna di contro-insurrezione che voglia essere efficace deve investire molto sulla conquista del consenso della popolazione, senza il quale non è possibile isolare e sconfiggere gli insorti<sup>15</sup>. Questa dimensione politica, parallela ma strettamente connessa a quella puramente militare, è essenziale per togliere legittimità all'insurrezione e privarla dell'appoggio politico, logistico e informativo che solo la popolazione locale può offrirle. Da questo punto di vista, la democratizzazione è un processo cruciale per dare legittimità al nuovo sistema politico. Tuttavia, la riconquista del consenso popolare è, per sua stessa natura, un processo di lungo periodo che inevitabilmente pone dei limiti a facili previsioni sulla "fine" del conflitto e della presenza internazionale.

- ✓ **L'asimmetria nelle esperienze di guerra fra gli insorti e i paesi interventisti: due diverse concezioni dei tempi del conflitto.** Similmente ad altri conflitti recenti, l'intervento in Afghanistan ripropone una profonda disuguaglianza nell'esperienza di guerra fra le parti in conflitto,

essa è il frutto di una serie di altre disuguaglianze nei mezzi, nel potere, nella posta in gioco, nel grado di mobilitazione<sup>16</sup>. Se per una parte «la guerra rimane quello che è sempre stata, un'esperienza quotidiana di paura, vulnerabilità e morte. Per l'altra, al contrario, la guerra può assumere l'apparenza della pace»<sup>17</sup>.

Una simile differenza nell'esperienza del conflitto produce degli effetti sulla percezione del tempo che hanno entrambe le parti. Da un lato, in chi vive la guerra come aspetto quotidiano della propria esistenza matura inevitabilmente il desiderio della "fine" del conflitto. Nondimeno, come si è visto, a questo desiderio si aggiunge l'interesse alla prosecuzione del conflitto da parte degli insorti. Dall'altro, proprio da parte di chi vive una condizione di pace – le opinioni pubbliche e le leadership politiche occidentali – emerge l'urgenza di porre fine agli interventi all'estero. Una tale urgenza è il frutto della stessa esperienza quotidiana di pace, la quale produce un'intolleranza crescente verso la guerra, verso i suoi costi, le sue perdite e i suoi tempi.

Il disegno di una *exit strategy*, da parte dei principali paesi impegnati in Afghanistan, viene inevitabilmen-

te a rispondere all'esigenza di contenere i tempi e i costi della guerra. Dalla disuguaglianza dell'esperienza del conflitto e dei suoi tempi emerge, dunque, uno **scollamento fra l'esigenza del ritiro e gli obiettivi di democratizzazione e della contro-insurrezione**. In altri termini, non sono più lo stadio di democratizzazione raggiunto o il livello delle condizioni di sicurezza ottenute a dettare gli investimenti (anche temporali) nell'intervento internazionale. Lo scollamento fra esigenze delle condizioni sul terreno e la desiderabilità di combattere guerre brevi e poco dispendiose è certo una costante nella storia militare delle democrazie. Tuttavia, vale la pena di notare che in Afghanistan, come in altri casi recenti d'intervento internazionale, tale scollamento sembra approfondirsi. In parte, per l'asimmetria nelle esperienze di guerra e nei suoi tempi a cui si è accennato. In parte, inoltre, per l'inedita ambizione alla democratizzazione del paese oggetto di intervento, emersa con chiarezza solo a partire dalla fine della guerra fredda<sup>18</sup>.

## Conclusioni

L'intervento internazionale in Afghanistan, a quasi nove anni dal suo inizio, è ancora lontano dall'offrire aspettative circa la sua conclusione. Negli anni si è invece approfondito il dilemma fra la volontà d'intra-

<sup>15</sup> C.E. CALLWELL, *Small Wars. Their Principles and Practice*, London, 1906, p. 42.

<sup>16</sup> A. COLOMBO, *La guerra ineguale. Pace e violenza nel tramonto della società internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 286-293.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 292.

<sup>18</sup> P. FORADORI, *I caschi blu...*, cit.

prendere una *exit strategy* – anzitutto militare – e le esigenze di una prolungata presenza internazionale, senza la quale il paese non sembra essere in grado di garantire la sicurezza e la stabilità politica.

Le difficoltà incontrate dalla comunità internazionale in Afghanistan sono molte e tutte hanno a che fare, in varia misura, con i processi di democratizzazione: la forte frammentazione politica, sociale e amministrativa; la storica assenza di istituzioni statali; la persistenza della conflittualità dell'insurrezione – assente ad esempio nelle esperienze di intervento nei Balcani; il problema del mercato dell'oppio, il quale finisce per finanziare i talebani e, al medesimo tempo, è fonte di sussistenza per una larga fetta di popolazione.

Quest'inedita e infelice serie di difficoltà finisce per alimentare l'esigenza della presenza internazionale. La quale convive, con sempre più difficoltà, con la volontà di elaborare una *exit strategy*. Infatti, il rapporto che si instaura fra democratizzazione e disimpegno è inevitabilmente contraddittorio. Per almeno due ragioni:

- ✓ i progetti di **state-building democratico** sono, per loro stessa natura, processi di lungo periodo, che facilmente rischiano di innescare **fenomeni di dipendenza** dalla presenza internazionale.
- ✓ In Afghanistan, come in ogni campagna di contro-insurrezione, il tempo è diventato esso stesso una dimensione rilevante del conflitto: **l'urgenza al ritiro internazionale, alimentata dall'insofferenza delle società de-**

**mocratiche verso i costi e i tempi dei conflitti, può spesso rappresentare proprio un successo per l'insurrezione.**

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici
- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Emergenze e Affari Umanitari
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI  
Palazzo Clerici  
Via Clerici, 5  
I - 20121 Milano  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)

Per informazioni:  
[ispi.policybrief@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief@ispionline.it)  
[ispi.policybrief1@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief1@ispionline.it)

© ISPI 2010