



Afghanistan, 11 settembre 2001-2021.

Venti anni di guerra al terrorismo come politica pubblica

di Raffaele Marchetti

Professore di Relazioni internazionali - LUISS School of Government

Policy Brief n. 30/2021

Nelle democrazie contemporanee la valutazione delle politiche pubbliche, per quanto finemente teorizzata e spesso invocata, è troppo raramente realizzata. Ciò è vero a maggior ragione per le decisioni di politica estera dei vari Paesi. Eppure un evento come la fine della missione occidentale in Afghanistan, con i suoi effetti sociali, economici e geopolitici, meriterebbe più di altri un'analisi in termini di politica pubblica. In questo Policy Brief si compie un tentativo in questo senso, analizzando in particolare le ricadute geopolitiche del ritiro per gli Stati Uniti, per l'Alleanza Atlantica e la Repubblica Popolare Cinese.



Il completamento precipitoso del ritiro dall’Afghanistan degli eserciti stranieri, in primis di quello americano, seguito dalla riconquista del Paese da parte dei Talebani a venti anni dalla loro defenestrazione, è stato sicuramente l’evento più importante dell’estate e sarà il più gravido di conseguenze per lo scacchiere mondiale. Le modalità di suddetto ritiro lo hanno trasformato in un fallimento eclatante per l’Occidente, anche se probabilmente qualsiasi ritiro – anche perfettamente architettato – avrebbe confermato un fallimento di cui larga parte della comunità internazionale era consapevole da anni. Proprio il fatto che questa consapevolezza fosse tanto diffusa tra policy-maker e analisti, e radicata da anni, dovrebbe spingerci a compiere alcune attente valutazioni. Il problema è che nelle democrazie contemporanee le valutazioni delle politiche pubbliche vengono compiute troppo raramente. Ancora meno sono valutate in modo sistematico le azioni di politica estera dei Paesi. Si tratta di un atteggiamento contrario alla logica della politica pubblica, di per sé eticamente grave e foriero di ripercussioni negative. Eticamente grave, dicevo, visto che ci troviamo di fronte a una guerra che ha causato decine di migliaia di morti, centinaia di migliaia di feriti e di sfollati, che ha fatto spendere miliardi di dollari ai contribuenti di mezzo mondo. Si noti pure che la politica interna americana ha pesato eccome nello stabilire il momento del ritiro delle truppe. Gli Stati Uniti escono da un ventennio difficile, iniziato con l’11 settembre 2001, proseguito con la crisi economica e una crisi politica nel 2016, poi la pandemia. Se svanisce l’appetito per guerre lontane dal proprio territorio, aumenta in modo politicamente trasversale l’esigenza di accountability anche in politica estera. Per tutti questi motivi, in assenza di un esame ponderato di quanto accaduto, siamo dunque condannati a ripetere in modo quasi automatico questo tipo di scelte errate. Proviamo allora una prima valutazione di alcuni aspetti della guerra occidentale in Afghanistan¹.

La prova della NATO e dei nostri eserciti

L’Occidente e la NATO sono ancora in grado di vincere una guerra? La risposta breve è sì. Una risposta esaustiva necessita però di qualche specifica. Gli Stati Uniti sicuramente hanno vinto guerre importanti come quella del 1991 per cacciare l’Iraq dal Kuwait. Anche la missione in Afghanistan a suo modo conferma lo status di potenza globale di Washington: solo se sei una potenza globale puoi anche solo pensare di impegnarti in una guerra così ambiziosa, in un Paese che è nell’emisfero del pianeta opposto al tuo, al centro della massa euroasiatica e senza approdi via mare. Il punto è che oggi una guerra del tipo di quella afghana non si vince soltanto con le armi o con le alleanze militari. Si sta discutendo molto dell’efficacia del ruolo della NATO. Tuttavia sembriamo dimenticare che l’Alleanza Atlantica è stata concepita per vincere i combattimenti armati, e ciò in larga parte è accaduto anche negli ultimi vent’anni di guerra al terrorismo. In Afghanistan, invece, era necessario trasformare un Paese dal punto di vista politico, economico, culturale e sociale. Questi non sono compiti per cui le forze armate sono normalmente addestrate.

¹ Le considerazioni che seguono beneficiano anche delle domande e delle sollecitazioni che ho ricevuto negli scorsi giorni da Manfredi Valeriani sul canale Twitch “Tenetproject”.



Il motivo originale dell'invasione dell'Afghanistan nell'autunno 2001 fu un problema di sicurezza. Gli Stati Uniti erano stati attaccati l'11 settembre da Al-Qaeda, gruppo terroristico collegato e sostenuto dai Talebani che dichiararono di non essere disposti a collaborare per perseguire i criminali autori di quegli atti. Di conseguenza Stati Uniti e NATO, in ottemperanza all'obbligo di difesa collettiva enunciato nell'articolo 5 del Trattato NATO, sono intervenuti militarmente. Se il motivo scatenante è stato di sicurezza e di autodifesa, per prevenire un altro 11 settembre diciamo, presto ci si è resi conto che non sarebbe stato sufficiente cacciare i Talebani dal potere, avendo questi un certo radicamento nella società, oltre al sostegno di vari Paesi limitrofi. A quel punto l'obiettivo è diventato cambiare il Paese in modo tale che il radicamento dei Talebani perdesse forza. Una simile strategia però è molto complicata. Da questo punto di vista, non c'è dubbio che abbiamo assistito a un fallimento, visto che dopo venti anni i Talebani sono al potere di nuovo.

Allo stesso tempo non deve passare l'idea che gli eserciti della coalizione occidentale abbiano esclusivamente combattuto. Se guardiamo ai principali indicatori socio-economici dell'Afghanistan, ci sono stati miglioramenti: il Pil è cresciuto; è aumentata la scolarizzazione, soprattutto delle donne; è salito il tasso di natalità; sono diminuiti i decessi delle donne al momento del parto, eccetera. Insomma c'è stato almeno un tentativo di mettere in piedi riforme socio-economiche che facessero crescere il Paese. Il problema è che queste politiche non sono state costruite su basi solide.

A proposito delle riforme che in venti anni invece non sono riuscite, un discorso a parte merita l'esercito afgano. Ci si è chiesti perché non abbia opposto una resistenza maggiore ai Talebani. Probabilmente il problema è che per venti anni si è tentato con troppa insistenza di replicare il modello occidentale di un esercito nazionale. Ma ha senso costruire un esercito nazionale in un Paese apertamente multinazionale, percorso da fortissime divisioni etniche? Forse sarebbe stato più ragionevole puntare a costituire gruppi armati su base etnica, dotati così di sufficienti basi motivazionali al combattimento. La sfida a quel punto sarebbe stata quella di convincere poi queste fazioni ad allearsi e combattere per difendersi da un nemico comune, i Talebani. Questi ultimi, oggi, sembrano seguire proprio questa strada: negoziano con le varie fazioni per pacificare il Paese. Vedremo se riusciranno dove noi siamo falliti.

Afghanistan, un "cuneo" geopolitico (perso) per gli Stati Uniti

Le motivazioni che hanno spinto l'intervento nel 2001 furono dunque di natura securitaria e poi anche di natura più ampiamente politica. Tralascerei invece l'ipotesi che Washington stesse perseguendo il proprio interesse economico, visto che se escludiamo la presenza di risorse naturali specialmente minerarie, comunque non ancora sfruttate o sfruttabili in modo sistematico, l'Afghanistan non è un Paese ricco o allettante dal punto di vista delle sue risorse attuali. Piuttosto entrare e stabilire la propria presenza in un Paese situato al centro della grande massa euroasiatica permette un posizionamento strategico importante. Non a caso sono secoli che in Afghanistan si combatte, prima tra l'Impero britannico e quello zarista, poi l'invasione sovietica e la resistenza alla stessa, infine la guerra



ventennale di cui stiamo parlando. L’Afghanistan, pur essendo Paese relativamente povero, ha un peso in termini di sicurezza - per i collegamenti col terrorismo internazionale - e geopolitico più complessivo – perché permetteva alle truppe americane di essere presenti in un luogo crocevia fra tre Paesi come Russia, Cina e Iran, vale a dire i principali rivali internazionali degli Stati Uniti. Essere in Afghanistan voleva dire per gli Stati Uniti avere forze armate, armamenti, al confine con questi Paesi. Un valore importante che viene perso. Gli Stati Uniti, per dirla in modo semplice, d’ora in poi saranno più lontani dai loro avversari e potranno esercitare meno pressione su questi Paesi, lasciando anzi campo libero ai propri avversari nello scacchiere euroasiatico.

Il Presidente Joe Biden, spiegando le ragioni del rapido ritiro dall’Afghanistan, ha fatto capire che uscire da quel pantano consentirà agli Stati Uniti di concentrarsi sulle nuove priorità strategiche, come per esempio l’Indo-Pacifico e il contenimento della Cina. È davvero così? Per certo il ritiro delle truppe è stato soltanto completato da Biden, essendo una decisione presa da tempo. Durante l’Amministrazione di Donald Trump, a Doha in Qatar fu firmato un accordo tra Stati Uniti e Talebani, in base al quale essenzialmente Washington annunciava la dipartita da Kabul e i Talebani si impegnavano a non promuovere azioni di terrorismo internazionale. A voler essere un po’ provocatori, si può dire che Biden abbia solo eseguito una linea politica decisa dalla precedente Amministrazione. I Talebani faranno la loro parte? Questo soltanto il tempo ce lo dirà. Al di là di simili considerazioni geopolitiche, direi che nei vertici istituzionali e nell’opinione pubblica americana si era comunque diffusa la convinzione che la presenza in Afghanistan non fosse più sostenibile. C’era una chiarissima percezione dell’enorme difficoltà a trasformare il Paese, a ricostruirlo su basi stabili, non dico democratiche.

Quanto agli storici nemici degli Stati Uniti, i Talebani, per loro si è riaperta una grande opportunità politica. Un’opportunità anche più ghiotta di venti anni fa, considerato che ora gli studenti coranici beneficeranno di molto di quanto è stato costruito – in termini di infrastrutture militari, fisiche e sociali – nei passati venti anni. Non solo. Oggi i Talebani possono godere di un certo favore della popolazione perché, venendo dopo venti anni di conflitto e occupazione straniera, quali che ne fossero i motivi, la loro presenza potrebbe essere associata dall’opinione pubblica locale a un evento positivo come la fine dei combattimenti. Dopo venti anni, infatti, si è diffusa probabilmente una certa fatica nella popolazione che cerca la pace a tutti i costi. Per ora, dunque, i Talebani potrebbero intestarsi la fine di un conflitto.

L’alleanza occidentale ammaccata

La missione ventennale in Afghanistan è stata la prima “out of area” portata a termine dalla NATO. Come chiaro, non si è trattato di un esordio positivo. Forse però, come accennato, il problema è stato essersi posti obiettivi troppo ambiziosi. È sempre esistito infatti uno sfasamento molto importante fra quello che l’Alleanza può fare militarmente e gli obiettivi un po’ ambigui che ci aspettavamo la NATO raggiungesse. Difficile chiedere alla NATO, un’alleanza militare, di ricostruire politicamente e socialmente un Paese. Tuttavia è pur vero che, dopo



venti anni dalla loro cacciata, i Talebani sono tornati al potere, e questo è un fatto su cui un'alleanza militare non può non interrogarsi.

La NATO esce ammaccata da questa missione anche per le frizioni emerse tra i suoi Stati membri. I Paesi europei hanno fatto filtrare irritazione per le modalità del ritiro dello scorso agosto, decise di fatto unilateralmente da Washington. A questo proposito, va notato che le truppe europee erano in un rapporto di 1 a 9 con quelle statunitensi. Detto altrimenti: se facciamo pari a 100 le truppe NATO, 90 erano le truppe americane e 10 le truppe di tutti gli altri Paesi messi assieme. Le conseguenze sono due. Se tutte le truppe NATO assieme non hanno raggiunto l'obiettivo prefissato, era credibile che il 10% delle stesse potesse rimanere in Afghanistan e ottenerne la stabilizzazione? Difficile scommetterci. Inoltre è vero che in un mondo ideale gli Stati Uniti dovrebbero consultarsi maggiormente con gli alleati, ma sarebbe naif, oltre che ingiusto, aspettarsi che a decidere sul corso di una missione sia chi governa il 10% delle truppe (gli Europei) e non invece chi ne comanda il 90% (gli Americani).

Il ritiro dall'Afghanistan, dunque, ha ricordato a chi se lo fosse dimenticato che la NATO è un'associazione con un socio di maggioranza e con tanti altri piccoli soci di minoranza, il tutto temperato da un sistema decisionale che formalmente dà la possibilità a chiunque di partecipare. Se però le proporzioni delle forze armate dispiegate e del budget allocato alla Difesa rimangono quelle che sono, sarebbe illusorio pensare a un mutamento degli equilibri a favore degli Europei dentro l'Alleanza.

Perché lo strapotere cinese in Afghanistan non è scontato

Da più parti si prospetta che la Cina rimpiazzerà automaticamente gli Stati Uniti in Afghanistan, seppure con modalità diverse e più consone a Pechino, con annesso incremento della sfera d'influenza della Repubblica popolare. Posto che secondo chi scrive l'ingresso dei Cinesi come forza dominante nel Paese, o tantomeno occupante, non è lo scenario più probabile, in ogni caso molto dipenderà da a) come si comporteranno gli altri attori internazionali, b) da quale tipo di sviluppo economico e benessere i Cinesi sapranno favorire in Afghanistan, c) da come gestiranno il tema religioso.

La stabilizzazione di un Paese dipende sempre sia da fattori interni che esterni. Durante l'occupazione sovietica, i Russi ebbero grandi difficoltà che furono dovute in parte al sostegno che gli Americani fornivano ai mujaheddin per combattere l'invasione. Allo stesso modo molte delle difficoltà militari della NATO e degli Stati Uniti sono state dovute al fatto che i Talebani sfruttavano importanti appoggi esterni. Quello afghano non è mai stato un conflitto esclusivamente domestico. In futuro, fino a che punto interverranno Russia e Stati Uniti? Sappiamo per esempio che i Russi sostengono i gruppi del Nord che potrebbero essere una spina nel fianco dei Talebani. La Cina, in compenso, ha un alleato strategico che è il Pakistan; parliamo di un Paese particolare, in teoria anche alleato americano ma con strettissimi contatti coi Talebani (non a caso Bin Laden è stato catturato e ucciso in Pakistan). Oggi sicuramente il Pakistan, alleato anche della Cina, esercita una maggiore influenza sull'Afghanistan rispetto al Paese storicamente avversario, l'India, che invece è alleata dei soli Stati Uniti.



Poi c'è il tema dello sviluppo economico. Per vincere una guerra e accompagnare il Paese in una transizione verso una maggiore stabilità, è necessario promuovere lo sviluppo economico. In qualsiasi tipo di regime, democratico o meno, se i cittadini non stanno bene dal punto di vista materiale, la situazione non si stabilizzerà mai. Perfino nelle nostre democrazie in Occidente stiamo vedendo che, in una fase di crisi economica, i regimi politici mostrano segni di affaticamento. La presenza occidentale ha contribuito a un leggero miglioramento socio-economico, insufficiente però per favorire una stabilizzazione. I Talebani o la Cina saranno in grado di portare maggiore benessere economico? È tutt'altro che scontato.

Infine c'è un aspetto ideologico e religioso da valutare. Certo, la Cina sembra tradizionalmente disposta a siglare accordi con tutti, a prescindere dagli aspetti politico-ideologici, come una potenza che segue la *realpolitik* dovrebbe fare. Allo stesso tempo però non sarà semplice interagire con i Talebani e il loro retroterra islamico fondamentalista laddove Pechino stessa ha problemi col fondamentalismo islamico all'interno del proprio territorio, nello Xinjiang.

Postilla su “diplomazia ibrida” e ruolo delle città

Il ministro degli Esteri italiano, Luigi Di Maio, ha chiesto in queste ore che in Afghanistan sia consentito anche in futuro l'accesso alle Organizzazioni non governative (Ong). La sua richiesta è tutt'altro che isolata. D'altronde il fatto che una parte sempre più importante del lavoro diplomatico passi attraverso la società civile può far sì che gli Occidentali mantengano una qualche presenza attiva nel Paese. Da anni viviamo in un contesto in cui la politica estera dei vari Paesi non è condotta soltanto dai governi, ma molto spesso in sinergia con attori non governativi. Alla stessa logica, in fondo, è ascrivibile il sostegno che i Talebani hanno ricevuto per anni da attori internazionali; in questo caso abbiamo assistito ad attori statuali che sostenevano un gruppo non governativo. La politica internazionale si svolge sempre più con modalità ibride: i governi intervengono facendo sponda, appoggiandosi, creando alleanze con altri attori non governativi che - proprio in quanto privati - hanno maggiore flessibilità, capacità di incidere sul territorio in cui operano, e alleviano anche gli Stati da un po' di responsabilità politica. Ecco un motivo, fra gli altri, per il quale gli Stati Uniti hanno fatto ampio ricorso ai *contractor* privati pure per scopi militari.

Infine, non credo sia casuale che l'epilogo della missione occidentale si sia svolto a Kabul. Non è soltanto una questione logistica. Tutti gli avvenimenti più importanti negli ultimi anni sono accaduti nelle città afgane. In generale, come già sostenuto nel *Policy Brief SoG n.15/2021*, "La 'diplomazia delle città'. Una nuova carta da giocare per la Presidenza italiana del G20", è nei centri urbani che hanno luogo le rivoluzioni e gli attacchi terroristici, che si diffondono con rapidità le pandemie o si sviluppano le novità economiche e tecnologiche. Kabul continuerà a essere una città importante, dove il conflitto tra i Talebani e gli altri potrà essere evidente, considerato che la capitale sarà rappresentanza del potere politico costituito, ma allo stesso tempo sarà relativamente più aperta al contesto internazionale e più cosmopolita. Questo necessariamente genererà tensioni. Per capire in che direzione muoverà

LUISS



il Paese, dunque, anche stavolta potrebbe essere metodologicamente utile guardare con attenzione a cosa accade nelle sue principali città.