



# OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

## Afghanistan: le sfide dello sviluppo e le alternative all'economia illegale dell'oppio

n. 10 - marzo 2010

Approfondimenti

a cura del CESPI (Centro Studi di Politica Internazionale)



Afghanistan: le sfide dello sviluppo e le alternative  
all'economia illegale dell'oppio

**n. 10**

**marzo 2010**



# AFGHANISTAN: LE SFIDE DELLO SVILUPPO E LE ALTERNATIVE ALL'ECONOMIA ILLEGALE DELL'OPPIO

**Marzo 2010**

*Un'ampia ricognizione sull'economia afgana, a partire dai dati allarmanti relativi al degrado ambientale e alla povertà; e soprattutto sul suo "convitato di pietra", l'economia illegale della droga. Come sono cambiate in quest'ultimo periodo le politiche di contrasto alla coltivazione di oppio; e quale contributo può dare la comunità internazionale ad una più efficace azione in questo senso, che deve basarsi sulla costruzione – negli specifici contesti locali – di alternative concrete e sostenibili nel lungo periodo alla coltivazione di oppio.*

## *Indice*

p. 2	1. Povertà e sviluppo in Afghanistan
p. 3	2. L'economia afgana
p. 6	3. Il commercio estero
p. 8	4. La politica di sviluppo afgana e le valutazioni internazionali
p. 10	5. L'economia illegale dell'oppio in Afghanistan
p. 17	6. Le strategie per offrire un'alternativa all'economia illegale dell'oppio
p. 24	7. Conclusioni: una strategia integrata per contrastare l'economia illegale della droga

## 1. Povertà e sviluppo in Afghanistan

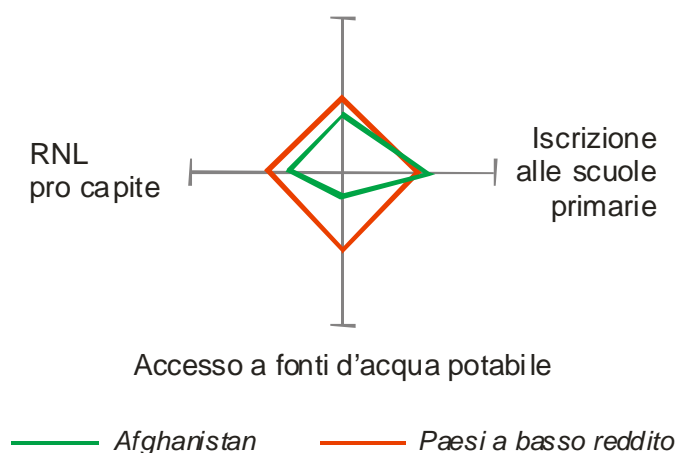
La struttura economica, sociale e ambientale dell’Afghanistan non lascia dubbi circa la fragilità del paese. La geografia è una delle determinanti che, insieme ad altri fattori, promuove o ostacola lo sviluppo economico, e su questo piano l’Afghanistan rappresenta un caso classico di ambiente “ostile”, con un progressivo degrado del suolo dovuto sia all’eccessivo sfruttamento del territorio da parte del bestiame, sia alla deforestazione (gran parte delle foreste è stata utilizzata per il riscaldamento o come materiale da costruzione e, secondo una stima della FAO, già nel 1996 i 4,7 milioni di acri di foreste censiti prima del 1979 si erano ridotti a non più di un milione), sia alla desertificazione aggravata dalla siccità. È un paese con una superficie di ben 652.000 kmq. (più del doppio di quella dell’Italia), senza sbocco sul mare e dominato dalle montagne (oltre il 49% del territorio è situato ad un’altitudine superiore ai 2.000 m.), in buona parte deforestato.

I preoccupanti dati economici rendono più gravi gli elementi di fragilità naturale. L’Afghanistan, in fondo alla classifica UNDP relativa all’indice di sviluppo umano, rientra in entrambe le categorie delle economie particolarmente vulnerabili (come definite dalle Nazioni Unite): Paesi a basso reddito e Paesi senza sbocco sul mare.

La povertà è oggi molto diffusa tra la popolazione di circa 24 milioni di abitanti<sup>1</sup>; Kabul è l’unica città con più di 500.000 abitanti (2,9 milioni, secondo l’Istituto centrale di statistica).

Una prima indicazione sintetica della gravità dei problemi socio-economici la offre il cosiddetto “diamante dello sviluppo”, predisposto dalla Banca Mondiale. Si tratta di un grafico che mette a confronto la situazione del paese con la media degli Stati a basso reddito (i *Low income countries*, LIC, cioè la categoria, definita unicamente in base al reddito pro capite, di cui fa parte l’Afghanistan): il quadrilatero relativo all’Afghanistan (quello in verde) è in gran parte all’interno di quello dei LIC (quello in rosso), utilizzato come riferimento. Ciò significa che la speranza di vita alla nascita è più bassa in Afghanistan che nella media dei LIC (la probabilità alla nascita è di vivere 44 anni nel primo, rispetto ai 59 anni della media dei secondi), il reddito pro capite è inferiore (370 dollari rispetto alla media di 524 dollari), come pure è più bassa la percentuale di popolazione che ha accesso all’acqua potabile (solo il 22% rispetto alla media del 67% nei LIC).

**Grafico 1 – Il diamante dello sviluppo dell’Afghanistan**  
Speranza di vita alla nascita



Fonte: Elaborazioni Banca Mondiale, 2010

<sup>1</sup> Stima del rapporto *Estimated Population of Afghanistan 2009/2010*, Kabul, Central Statistics Organization, 2009.

Solo il dato relativo al livello di iscrizione alle scuole primarie è più alto in Afghanistan che nella media dei LIC, ma tale dato nasconde differenze notevoli di genere (il cosiddetto “gap di genere”): mentre i maschi di età scolare iscritti sono effettivamente più numerosi rispetto alla media dei LIC, le bambine iscritte sono meno numerose. Inoltre, dato probabilmente più significativo, le statistiche relative all’iscrizione scolastica non misurano realmente l’efficacia del sistema scolastico, cioè l’effettivo risultato conseguito: in Afghanistan non sono, infatti, disponibili i dati sull’alfabetizzazione della popolazione.

Alcuni altri dati ci consentono di misurare meglio la gravità della situazione socio-economica del paese. La popolazione è giovane: tra il 2002 e il 2008, il tasso medio annuo di crescita demografica è stato del 2,4% e quello della forza lavoro del 3% (valori entrambi superiori a quelli della media dei LIC). Una popolazione giovane e povera che non trova opportunità d’impiego e di mobilità sociale: il livello di urbanizzazione è molto basso (la popolazione urbana è il 24% del totale, meno del valore medio dei LIC). Alcuni indicatori correlati a quello relativo alla speranza di vita alla nascita rafforzano il quadro di particolare vulnerabilità del sistema: la mortalità infantile è pari al 16,5% dei nati vivi (un valore più che doppio rispetto alla media dei LIC!) e la malnutrizione infantile colpisce il 33% dei bambini con meno di 5 anni d’età.

Si tratta di una situazione molto grave, ma non omogenea nel paese: oltre al problema della povertà assoluta, esiste anche il fenomeno della disuguaglianza o della stratificazione socio-economica, pur all’interno di un quadro complessivamente disagiato: il 42% della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà nazionale, definita sulla base del reddito minimo necessario al sostentamento.

Povertà diffusa, disoccupazione elevata, scarsa urbanizzazione, limitato controllo del territorio da parte dello Stato ed elevata informalità dell’economia concorrono a delineare un quadro particolarmente propizio per il successo dell’economia illegale, fondata sulla produzione di oppiacei.

## **2. L’economia afgana**

Un avvertimento di carattere generale, particolarmente utile per leggere la situazione afgana, è che “segnali” apparentemente positivi di incoraggianti e significative trasformazioni in corso non devono indurre ad affrettate conclusioni circa la natura strutturale di tali cambiamenti. È per esempio probabile che in paesi segnati nel recente passato dalla guerra e da conflitti interni, l’andamento della crescita economica registri valori positivi eccezionali, a due cifre; oppure che incrementi della produzione, pur ridotti in valore assoluto ma di entità ragguardevole in relazione alla piccola struttura economica, diano l’impressione di un’accelerata dinamica economica. Quel che più conta - nel caso di situazioni economiche di post-conflitto o di conflitto in corso - è piuttosto la tenuta di questi cambiamenti, ovvero la persistenza nel tempo dei segnali positivi.

Nel caso dell’Afghanistan, il tasso di crescita del PIL ha registrato nel 2007 un apparentemente sbalorditivo +12,1%, che però era – come quello degli anni precedenti – quasi fisiologico a seguito della decrescita verificatasi dagli anni settanta agli anni novanta (quasi tre decenni di conflitti) e dell’iniezione di capitali internazionali che la comunità dei donatori e creditori ha fatto recentemente affluire nel paese. Nel 2008 il dato si è attestato su un ben più modesto +3,4%, a causa della siccità che ha pesantemente penalizzato la produzione agricola (perno dell’economia); si sono anche manifestati segnali di notevole spinta inflazionistica, alimentata dalla mancata capacità di produzione del paese. A conferma del problema dal lato dell’offerta, il disavanzo delle partite correnti dell’Afghanistan, pari a 6,4 miliardi di dollari nel 2007, è salito a 7 miliardi nel 2008.

**Tabella 1 – Il quadro macroeconomico dell’Afghanistan**

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
PIL (milioni \$; esclusa produzione di oppio) a)	5.393	6.489	7.723	9.659	11.709
Crescita PIL reale (%) a)	8,8	16,1	8,2	12,1	3,4
Inflazione (media; %) b)	n/a	n/a	7,3	8,5	30,0
Popolazione (milioni) b)	23,6	24,5	25,4	26,3	27,2

Fonti: a) FMI, *World Economic Outlook*. b) FMI, *International Financial Statistics*.

### *Il problema della sostenibilità*

In queste condizioni, la sostenibilità nel tempo dello sviluppo economico del paese è oggi la questione prioritaria nell’agenda del governo e della comunità dei donatori presenti in Afghanistan. Non a caso gli incontri tra governo e donatori sottolineano sempre l’importanza della fornitura dei servizi di base alla popolazione (a cominciare da elettricità e istruzione) e della riforma e del rafforzamento istituzionale, per mettere in grado il governo di gestire in modo sostenibile nel lungo periodo le finanze pubbliche.

Il tema della sostenibilità finanziaria e della capacità gestionale di amministrare l’economia è il perno attorno a cui costruire una *exit strategy* della comunità dei donatori e che possa minimizzare, per quanto possibile, gli effetti disastrosi che impreviste calamità naturali o indotte dall’uomo possono generare. Come dimostra il tragico terremoto ad Haiti, l’impatto delle calamità può ingigantirsi e raggiungere dimensioni disastrose laddove manchi la capacità e sostenibilità finanziaria di uno Stato.

Le riforme economiche sono prioritarie per il governo che, d’intesa con le istituzioni finanziarie internazionali, si prefigge miglioramenti significativi in tempi rapidi. Tuttavia, in base alle stime più recenti del Fondo Monetario Internazionale (FMI), il sistema fiscale non è finora riuscito a migliorare la sua capacità di raccogliere un maggiore gettito interno: nell’anno fiscale 2006/07 (dal 21 marzo al 20 marzo) tale gettito era al 7,5% del PIL, nel 2007/08 era sceso al 7% e nel 2008/09 al 6,9%.

### *Una scarsa capacità sul fronte sia delle entrate che delle spese*

La scarsa capacità di fare rispettare le leggi e l’evasione di dazi pagati nell’area doganale sulle importazioni di petrolio (a causa di forti sottostime del valore reale) sono tra le principali cause di questo insuccesso sul fronte del gettito fiscale, malgrado l’impegno ad aumentarlo rapidamente. L’obiettivo fissato dal FMI per il 2009/2010 è di portare il gettito fiscale al 7,3% del PIL; parallelamente, la comunità internazionale dei donatori intende ridurre il proprio sostegno al bilancio dello Stato per responsabilizzare maggiormente il governo in direzione della sostenibilità finanziaria. Tuttavia, le previsioni sono, purtroppo, che a fine marzo 2010 l’Afghanistan si confermerà uno dei paesi al mondo con minore capacità di raccolta di gettito fiscale.

Oltre alla capacità particolarmente ridotta sul fronte delle entrate, l’Afghanistan accusa carenze anche nella capacità di spesa: la programmazione e l’implementazione dei programmi di sviluppo sono considerate dagli osservatori esteri particolarmente deboli; e solo le eccezionali condizioni politiche dell’Afghanistan hanno obbligato la comunità dei donatori ad adottare lo strumento del sostegno al bilancio, che altrimenti, secondo teoria, dovrebbe presupporre una comprovata capacità di programmazione e spesa da parte dell’amministrazione pubblica.

L’andamento dell’inflazione registra oscillazioni non imputabili alle manovre di governo dell’economia da parte delle autorità nazionali: se nel 2009 e nel 2010 l’inflazione risulterà più bassa rispetto all’impennata del 2008, ciò si spiega unicamente con il contenimento del rialzo dei prezzi alimentari e del petrolio (in concomitanza con la crisi finanziaria ed economica globale), giacché le autorità hanno pochissima influenza sulla politica monetaria, in presenza di un sistema finanziario



molto poco sviluppato. In ogni caso, l'inflazione – malgrado il contenimento del rialzo dei prezzi internazionali - dovrebbe attestarsi nel 2009 e inizio 2010 al di sopra della soglia di guardia del 5%, a causa sia dell'aumento dei costi di trasporto e dei prodotti energetici, sia del mancato completamento delle opere di infrastrutture idriche (dighe e sistemi di irrigazione), da cui dipende il sistema economico nelle aree rurali.

Le riforme finanziarie procedono lentamente; la Banca Centrale dovrebbe ritirarsi gradualmente dalle attività commerciali, mentre i programmi di privatizzazione e la registrazione delle terre di proprietà – ritenuti essenziali per la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti nel paese – avanzano lentamente e con molte difficoltà.

Gli obiettivi di maggiore gettito e controllo della spesa pubblica previsti per l'anno in corso non paiono alla portata del governo, almeno per il momento. Le entrate dipendono soprattutto dai dazi commerciali, che hanno rappresentato il 32% del totale delle entrate nell'anno fiscale 2007/08 e che, nell'anno 2008/09, si sono attestate ben il 13% al di sotto dei livelli previsti (raggiungendo a malapena i 65 milioni di dollari). L'efficienza del sistema doganale ai fini della riscossione dei tributi è molto bassa. Allo stesso tempo, le entrate tributarie extra-doganali sono rimaste scarsissime (il 2,8% del PIL nell'anno fiscale 2009/09), come pure quelle extra-tributarie (l'1,6% del PIL nel 2008/2009, addirittura in calo rispetto al 3,5% nel 2007/08).

Tutto ciò significa che l'Afghanistan continuerà nell'immediato a dipendere dagli aiuti internazionali, dal momento che il governo si è impegnato a non indebitarsi con le banche commerciali per finanziare le spese correnti o di sviluppo (la cosiddetta “no overdraft rule” concordata con il FMI). Il raggiungimento dell'obiettivo del *Medium-Term Fiscal Framework* (MTFF) di una copertura totale del bilancio operativo dello Stato attraverso le sole entrate fiscali nazionali è, a questo punto, previsto solo per il 2016.

La struttura economica del paese evidenzia la scarsità del risparmio interno e l'elevato peso dell'agricoltura (da cui dipende il reddito di oltre due terzi della popolazione), oltre alla grande diffusione del settore informale – intendendo tutte quelle attività non registrate né contabilizzate nelle statistiche ufficiali e quindi neanche tassate dal governo – e a una disoccupazione strutturale che raggiunge ormai il 40% della forza lavoro: quattro caratteristiche che caratterizzano il profilo di molti paesi poveri, incastrati nei cosiddetti circoli viziosi della povertà.

La produzione di cereali rappresenta tra il 70 e l'80% dell'intera produzione agricola nazionale ed essendo molto dipendente dalle condizioni climatiche, spesso estreme, fa registrare variazioni nell'ordine di 6-7 punti percentuali del PIL, a seconda delle annate più o meno favorevoli, cosa che determina il carattere erratico dell'andamento del PIL afgano.

**Tabella 2 – Struttura e composizione del PIL in Afghanistan**

<b>Fonti del PIL 2006/07</b>	<b>% del totale</b>	<b>Componenti del PIL 2006/07</b>	<b>% del totale</b>
Agricoltura	32,6	Consumi privati	92,1
Industria	28,2	Consumi governativi	37,7
- Costruzioni	(10,4)	Formazione di capitale	43,6
- Manifattura	(17,4)	Esportazione di beni e servizi	26,0
Servizi	39,2	Importazione di beni e servizi	-99,3

Fonte: Elaborazioni Economist Intelligence Unit, 2010

Nel 2010, secondo le previsioni delle istituzioni finanziarie internazionali, la crescita economica sarà trainata dagli investimenti nel settore delle costruzioni (legati ai progetti di cooperazione allo sviluppo) e dal consumo privato. In base alle stime del FMI, nel 2009/10 si registrerà un tasso di crescita economico del 15,7%, grazie all'annata positiva dell'agricoltura che ribalterà ampiamente i magri

risultati dell'anno precedente. L'andamento di un'economia poco urbanizzata e fortemente dipendente dall'agricoltura non può che essere legato alle sorti dello sviluppo rurale del paese e all'azione che la politica saprà concretamente promuovere, in termini di sviluppo economico e lotta all'economia criminale.

### 3. Il commercio estero

Il futuro dell'economia afgana dipenderà molto dalla capacità del paese d'integrarsi negli scambi commerciali internazionali. Il governo si è impegnato su questo fronte, promettendo ripetutamente di ridurre le barriere tariffarie e rendere flessibile il tasso di cambio dell'Afghani, la valuta nazionale.

Negli ultimi anni, in effetti, le esportazioni ufficiali sono aumentate: una crescita di circa il 25% nell'anno fiscale 2008/09<sup>2</sup>. Ma il dato non appare al momento di carattere strutturale. Soprattutto, non diminuisce la dipendenza dalle importazioni per soddisfare la domanda di materiali da costruzione, macchinari, prodotti energetici e beni di consumo.

Desta, poi, preoccupazione la situazione del tasso di cambio, che è finora rimasto stabile; ma ciò può ostacolare la crescita della base industriale, scoraggiare le esportazioni e favorire le importazioni.

Nel campo delle relazioni commerciali con l'estero – alla luce della centralità del settore rurale e della scarsa capacità di raccolta di gettito fiscale - non si può non menzionare l'importanza centrale del convitato di pietra, l'economia illegale dell'oppio.

In questa sezione faremo tuttavia riferimento, come già in precedenza, all'economia legale, con dati rilevati ufficialmente, lasciando ai paragrafi successivi l'approfondimento dell'economia della droga. Tuttavia, occorre chiarire subito che esiste una vasta zona d'ombra - nell'economia interna e nelle relazioni commerciali - che attiene al settore informale, che include sia attività economiche irregolari, che potrebbero essere ricondotte nell'ambito dell'economia "formale", sia attività illecite e criminali, a cominciare dalla produzione e dal commercio di oppio. Come si vedrà oltre, l'economia illegale dell'oppio muove molte più risorse del resto dell'economia "legale", definendosi come un vero e proprio anti-sistema. Ciò significa che il quadro che emerge dai dati ufficiali va fortemente ricondotto allo specifico contesto di un'economia che, sul piano delle relazioni internazionali e su quello della produzione interna, è anzitutto una combinazione di economia informale e illegale: oltre che del diffuso contrabbando transfrontaliero di piccolo cabotaggio, l'andamento della bilancia commerciale non tiene infatti conto dei flussi di merci oggetto di contrabbando su vasta scala, né dei proventi derivanti dalla vendita illegale di oppiacei<sup>3</sup>.

Ciò premesso, le stime attualmente disponibili (FMI e *Economist Intelligence Unit*) suggeriscono che l'Afghanistan registrerà un disavanzo commerciale di 6,7 miliardi nell'anno fiscale 2008/09, che dovrebbe ridursi nel 2010, a fronte di una contrazione delle importazioni di beni. Solo in virtù dell'afflusso di aiuti internazionali il saldo delle partite correnti dovrebbe tendere maggiormente verso l'equilibrio.

**Tabella 3 – Le relazioni economiche internazionali dell'Afghanistan**

	2004	2005	2006	2007	2008
Esportazione di beni (milioni \$) a)	305	384	408	497	680
Importazione di beni (milioni \$) a)	2.177	2.470	2.582	2.819	3.350

<sup>2</sup> In base ai dati contenuti nel Rapporto annuale di statistiche commerciali pubblicato a luglio del 2009 dal *Central Statistics Organization*; vedi <http://www.cso.gov.af/economics/services/trade.html>.

<sup>3</sup> MAE, ICE, *Afghanistan. Rapporti Paese congiunti Ambasciate/Uffici Ice estero*, Roma, 2009.

Saldo partite correnti (milioni \$; esclusi aiuti) b)	-3.894	-4.880	-5.406	-6.425	-7.087
Riserve valutarie (milioni \$) b)	1.283	1.662	2.040	2.784	3.103
Debito estero, totale (% of PIL) b)	12,8	184,0	155,0	20,8	18,8
Debt-service ratio (%) b)	3,9	5,7	1,6	1,1	1,3
Tasso di cambio Af:\$ (media) a)	47,9	49,5	49,9	50,0	50,3

Fonti: a) FMI, *International Financial Statistics*; b) FMI, *Country Report, Afghanistan*.

### *I grandi investimenti cinesi nel rame*

Sul piano della composizione, le importazioni consisteranno principalmente in beni capitali, soprattutto in relazione agli enormi investimenti cinesi nelle miniere di rame di Aynak (a sud di Kabul, nel distretto di Logar), considerati il secondo giacimento al mondo di rame ancora da sfruttare, con riserve stimate tra 13 e 20 milioni di tonnellate e un valore che, alle attuali quotazioni del rame, si avvicinerebbe ai 30 miliardi di dollari. Il progetto dovrebbe cominciare ad essere operativo nel giro di 5-6 anni. Il China Metallurgic Group ha ottenuto la concessione per trenta anni (a partire dalla fine del 2007) per l'esplorazione e lo sfruttamento delle miniere, con una proposta di investimenti di 3 miliardi di dollari (compresa la costruzione di una centrale elettrica da 400 Megawatt, che dovrebbe rifornire anche Kabul), e un'analoga cifra da destinare a ospedali, scuole, moschee, strade e una ferrovia; si prevedono circa 30.000 posti di lavoro, considerando anche l'indotto. Si tratta del maggiore investimento straniero mai realizzato nel paese: il governo riceverà 808 milioni di dollari entro un anno e mezzo, durante gli studi di fattibilità; subito dopo, dovrebbero affluire nelle casse dello Stato entrate tributarie e diritti di esplorazione per circa 400 milioni di dollari l'anno come *royalties* (pari a circa la metà del bilancio statale)<sup>4</sup>.

Anche i progetti infrastrutturali legati alla cooperazione allo sviluppo contribuiranno ad alimentare nuovi flussi di importazioni.

### *Lo squilibrio della bilancia commerciale*

Sul fronte delle esportazioni, occorrerà aspettare ancora alcuni anni perché si materializzi l'aumento delle esportazioni di minerali, mentre il potenziale di incremento di esportazioni tradizionali, come tappeti e frutta secca, è molto limitato. Viceversa il traffico commerciale di transito dai paesi dell'Asia centrale e quello con l'Iran potrebbe aumentare notevolmente.

Complessivamente, lo squilibrio strutturale tra proventi da esportazioni e costo delle importazioni continua ad essere significativo.

**Tabella 4 – Principali esportazioni ed importazioni dell'Afghanistan**

<b>Principali esportazioni 2006/07</b>	<b>Milioni di dollari</b>	<b>Principali importazioni 2006/07</b>	<b>Milioni di dollari</b>
Tappeti	187	Macchinari	532
Frutta secca	126	Beni personali e per la casa	330
Frutta fresca	39	Beni alimentari	328
Pellame e prodotti in pelle	23	Metalli	275
Piante medicinali	10	Petrolio e derivati	254

Fonte: FMI, *Country Report, Afghanistan*, 2009.

<sup>4</sup> Si veda D. Frattini, *La miniera di Osama in mani cinesi. Investimento miliardario per il rame di Aynak tra le montagne afgane*, in *Corriere della Sera*, 30 settembre 2009, pag. 15.

Per quanto riguarda i partner commerciali, le relazioni con il Pakistan - seppure turbolente - continuano ad essere vitali per l'Afghanistan sul piano economico, oltre che su quello della sicurezza. Infatti, il Pakistan è di gran lunga la principale fonte delle importazioni del paese (oltre un terzo del totale e quasi quattro volte il valore delle importazioni dagli Stati Uniti, il secondo paese d'origine dell'import). È, ad esempio, il fornitore della farina, ingrediente base della spesa alimentare (che rappresenta oltre 3/5 del paniere dei consumi). Ed è un partner importante anche per il traffico della droga.

**Tabella 5 – Principali partner commerciali dell'Afghanistan**

<b>Principali destinazioni delle esportazioni 2008</b>	<b>Milioni di dollari</b>	<b>Principali fornitori delle importazioni 2008</b>	<b>% del totale</b>
India	21,0	Pakistan	35,8
Pakistan	20,1	Stati Uniti	9,2
Stati Uniti	18,7	Germania	7,5
Paesi Bassi	7,8	India	4,8
Tagikistan	6,7	Turkmenistan	3,7
Russia	2,9	Repubblica kirghisa	3,4

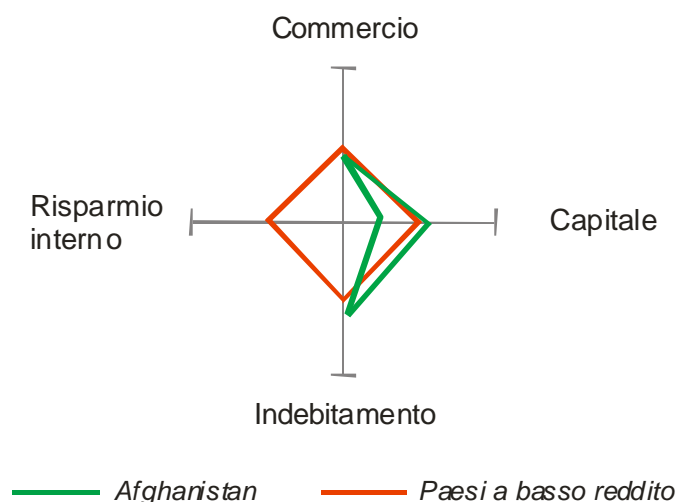
Fonte: FMI, *Direction of Trade Statistics*, 2009.

#### **4. La politica di sviluppo afgana e le valutazioni internazionali**

A luglio del 2007, l'Afghanistan ha ottenuto le prime misure di riduzione del debito estero nell'ambito dell'iniziativa internazionale coordinata da Banca Mondiale e FMI per i paesi poveri altamente indebitati (*Heavily Indebted Poor Countries*, o HIPC), sostenuta anche dall'Italia. A marzo del 2009 sono state concesse ulteriori agevolazioni, con la cancellazione del 51,5% del debito estero, pari a 582,4 milioni di dollari (al valore attuale netto del 2006, pari a un'assistenza di 1,3 miliardi di dollari in valore nominale), così da ridurre entro il 2010 il valore attuale del debito estero residuo all'89,3% dei proventi da esportazione, rispetto al 189% raggiunto nel passato.

A settembre del 2009, il governo afgano ha presentato il primo rapporto di analisi dei progressi nell'implementazione della Strategia di Sviluppo Nazionale dell'Afghanistan (ANDS, secondo l'acronimo inglese), concordata con i donatori internazionali nell'estate del 2008 e parte principale della Strategia nazionale di riduzione della povertà (*Poverty Reduction Strategy Paper*, o PRSP) definita insieme a Banca Mondiale e FMI sempre nel 2008, in applicazione dell'iniziativa HIPC.

**Grafico 2 – Il diamante economico dell’Afghanistan**



Fonte: Elaborazioni Banca Mondiale, 2010

La strategia ANDS relativa al periodo 2008-2013 si impenna su tre assi prioritari: (i) sicurezza; (ii) governance, stato di diritto e diritti umani; (iii) sviluppo economico e sociale.

Il contesto generale del paese non giova certamente ad una efficace attuazione della strategia di sviluppo. Il peggioramento delle condizioni di sicurezza, la recrudescenza delle azioni delle milizie talebane, la grave siccità, l’instabilità in coincidenza con le elezioni presidenziali hanno concorso a deteriorare il quadro. I risultati in materia di fornitura di servizi di base e governance sono ancora molto modesti; in generale, il clima di insicurezza generale incide fortemente sullo sviluppo.

L’economia afgana continua ad essere dipendente dal debito estero (più di quanto lo siano in media i LIC), oltre che dagli aiuti internazionali, a fronte di una carenza di risparmio interno particolarmente grave (anche rapportandola al dato medio dei LIC).

Il rapporto governativo del settembre 2009 evidenzia – come già aveva fatto una nota del FMI nei mesi precedenti e come ha ribadito a gennaio del 2010 la valutazione periodica del FMI sulla *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) e quella sull’HIPC – serie preoccupazioni circa la raccolta di gettito fiscale e la situazione delle finanze pubbliche, aree di interesse prioritario del FMI che ha appunto concesso una linea di credito agevolato a sostegno dell’impegno del governo in materia (la PRGF, nel 2010 rinominata *Extended Credit Facility*, o ECF).

I documenti più recenti delle istituzioni finanziarie internazionali indicano che il livello di esposizione dell’Afghanistan ai contraccolpi negativi della crisi economica e finanziaria globale è molto basso, in ragione degli scarsi collegamenti con l’economia mondiale. Tuttavia, la congiuntura negativa dell’economia mondiale avrà nei prossimi mesi un effetto negativo indiretto sullo sviluppo del paese, causando una riduzione dei flussi di investimenti privati, esportazioni, rimesse, e forse degli aiuti internazionali.

Al mese di febbraio 2010, le valutazioni internazionali segnalano – come nel caso del *Joint Staff Advisory Note* del FMI – che rispetto a questioni vitali per il rilancio dello sviluppo rurale (come un maggiore accesso della popolazione all’acqua potabile) i progressi registrati sono stati minimi; soprattutto, manca una diagnosi governativa della povertà nel paese, nonostante l’HIPC e i documenti strategici come l’ANDS la prevedessero.

Quel che qui preme sottolineare è come tutti i documenti di analisi e valutazione prodotti dalle istituzioni finanziarie internazionali o dalle agenzie dei donatori (compresa la “*Assessment of*

*Development Results*” di UNDP del 2009) nel corso di questi ultimi cinque anni, indichino come decisivo per il futuro sviluppo dell’Afghanistan il ruolo e il destino che avrà il convitato di pietra di cui abbiamo detto, l’economia illegale dell’oppio.

## **5. L’economia illegale dell’oppio in Afghanistan**

L’andamento di un’economia poco urbanizzata e fortemente dipendente dall’agricoltura, come si è detto, non può che essere legato al destino dello sviluppo rurale del paese. Da questo punto di vista, oltre al processo di industrializzazione che la politica di elettrificazione ed irrigazione su larga scala intende promuovere, le determinanti decisive per una più significativa crescita economica dell’Afghanistan appaiono oggi due: l’incremento dei prezzi internazionali del grano e una più efficace campagna governativa contro le coltivazioni illegali di papaveri oppiacei.

Nel 2008 e 2009 si sono registrati risultati positivi in termini di riduzione della superficie e del raccolto delle piantagioni di papavero oppiaceo; questa riduzione è però attribuibile soprattutto a fattori congiunturali del mercato internazionale (diminuzione dei prezzi). Affrontare risolutamente la sfida di eliminare la dipendenza afgana dall’oppio richiederà molto tempo, e l’eventuale successo si potrà misurare soltanto in termini di andamenti di medio-lungo periodo, piuttosto che guardando ad episodiche fluttuazioni di breve periodo.

### *Il primo produttore mondiale di oppio*

Il dato strutturale è che l’Afghanistan è, di gran lunga, il primo produttore mondiale di oppio, con una quota stimabile<sup>5</sup> attorno all’80-90% del totale mondiale (era il 52% nel 1995, il 70% nel 2000, il 93% nel 2007). Il paese è, di fatto, responsabile della produzione di oltre il 90% dell’eroina mondiale (l’oppioide più comune, derivato elaborando chimicamente l’oppio grezzo attraverso processi di laboratorio piuttosto semplici) e di quote crescenti di marijuana (ricavata dai fiori della canapa indiana) e hashish (ricavata dalla resina della stessa cannabis).

La coltivazione di papaveri oppiacei, per quanto illegale, è senza dubbio l’industria più importante del paese. L’ufficio delle Nazioni Unite sulla Droga e il Crimine (*UN Office on Drugs and Crime*, o UNODC) ha stimato recentemente che nel 2009 la produzione di oppio in Afghanistan sia diminuita del 10%, dato al quale hanno concorso sia una più vigorosa offensiva anti-narcotici da parte delle forze NATO e delle autorità nazionali afgane, sia numerose campagne della comunità dei donatori contro la coltivazione di papaveri oppiacei, sia iniziative concrete come la creazione di “aree per la produzione alimentare” per promuovere coltivazioni legali.

Tuttavia il dato di fondo – come detto – non è incoraggiante. La produzione di oppio supera attualmente la domanda mondiale, per cui una fase di contrazione è “fisiologica”; l’entusiasmo con cui 20 province afgane sono state proclamate libere dalla coltivazione del papavero oppiaceo nel 2009 (rispetto alle 18 dell’anno precedente) rischia di ridimensionarsi se nel 2010 le condizioni di sicurezza, l’impraticabilità di alternative economiche sostenibili e l’attitudine delle autorità locali nei confronti delle campagne di sradicamento delle piantagioni di papavero da oppio incentiveranno una ripresa della coltivazione di papaveri, favorita dall’andamento delle dinamiche del mercato mondiale della droga. Non a caso, nel rapporto del febbraio 2010 dell’UNODC<sup>6</sup>, tre province del Nord – Baghlan, Faryab e Sari Pul – sono indicate come a rischio di ripresa della coltivazione. Senza contare il fatto che sradicare

---

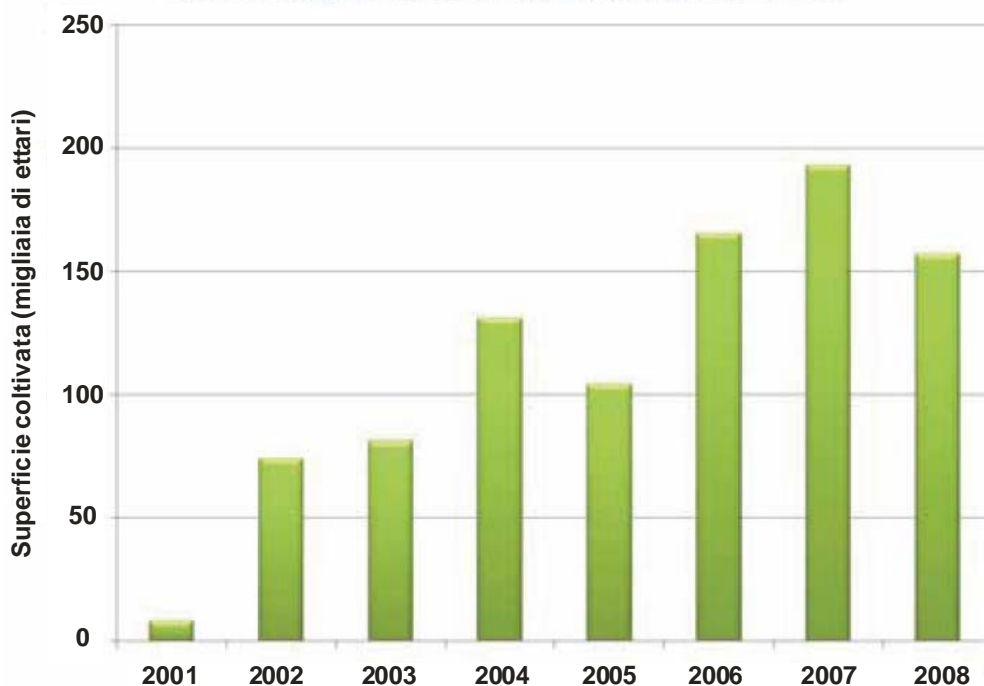
<sup>5</sup> In base al rapporto UNODC / Government of Afghanistan – Ministry of Counter Narcotics, *Afghanistan Opium Survey 2009*, [http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan\\_opium\\_survey\\_2009\\_summary.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan_opium_survey_2009_summary.pdf).

<sup>6</sup> UNODC / Government of Afghanistan – Ministry of Counter Narcotics, *Afghanistan Opium Survey 2010. Winter Rapid Assessment*, [http://www.unodc.org/documents/research/Afghanistan\\_Opium\\_Survey\\_2010\\_Winter\\_Rapid\\_Assessment.pdf](http://www.unodc.org/documents/research/Afghanistan_Opium_Survey_2010_Winter_Rapid_Assessment.pdf).

la coltivazione di oppio nelle province che erano e continuano ad essere al centro di questa economia illegale sarà molto più difficile e costoso (anche in termini di vite umane), dinanzi alla maggiore resistenza delle organizzazioni criminali militari che presidiano quei territori, rispetto a quanto avvenuto con province “periferiche”.

Un altro dato strutturale è che, ad oggi, la redditività della coltivazione di papavero oppiaceo è di gran lunga superiore rispetto a quella di gran parte delle coltivazioni alternative, e ciò la rende estremamente conveniente per agricoltori di sussistenza. Malgrado i coltivatori di oppio ricevano solo piccole percentuali del guadagno complessivo del mercato mondiale dell’oppio, si stima che guadagnino in ogni caso 12 volte di più che per qualsiasi altro tipo di coltivazione.

**Grafico 3 – La produzione del papavero oppiaceo in Afghanistan (2001-08)**



Fonti: D. Mansfield, A. Pain, *Counter-Narcotics in Afghanistan: The Failure of Success?*, AREU Briefing Paper, dicembre 2008.

Oltre al prezzo vantaggioso di vendita e alla relativa facilità di coltivazione, i sistemi di finanziamento anticipato garantiti dai trafficanti di droga riducono ulteriormente i rischi associati alla coltivazione di papaveri oppiacei; ed è questo un altro aspetto molto importante da considerare, in un contesto di elevata vulnerabilità ad andamenti produttivi aleatori. Il tentativo di distruggere le coltivazioni di papaveri oppiacei incontra inevitabilmente una forte resistenza da parte della popolazione locale, se tale azione non è accompagnata da una complessiva strategia capace di offrire alternative reali e durevoli.

Ecco perché il dato incoraggiante relativo al 2009 – che fa seguito ad uno positivo registrato anche nel 2008 (anno per il quale si stimava una riduzione del 6% della produzione) - va contestualizzato.

#### *I numeri dell’economia dell’oppio*

Secondo dati UNODC, nel 2007 circa 3,3 milioni di persone (quasi il 14% della popolazione) erano coinvolti nella coltivazione di papaveri da oppio o ne ricavano direttamente o indirettamente

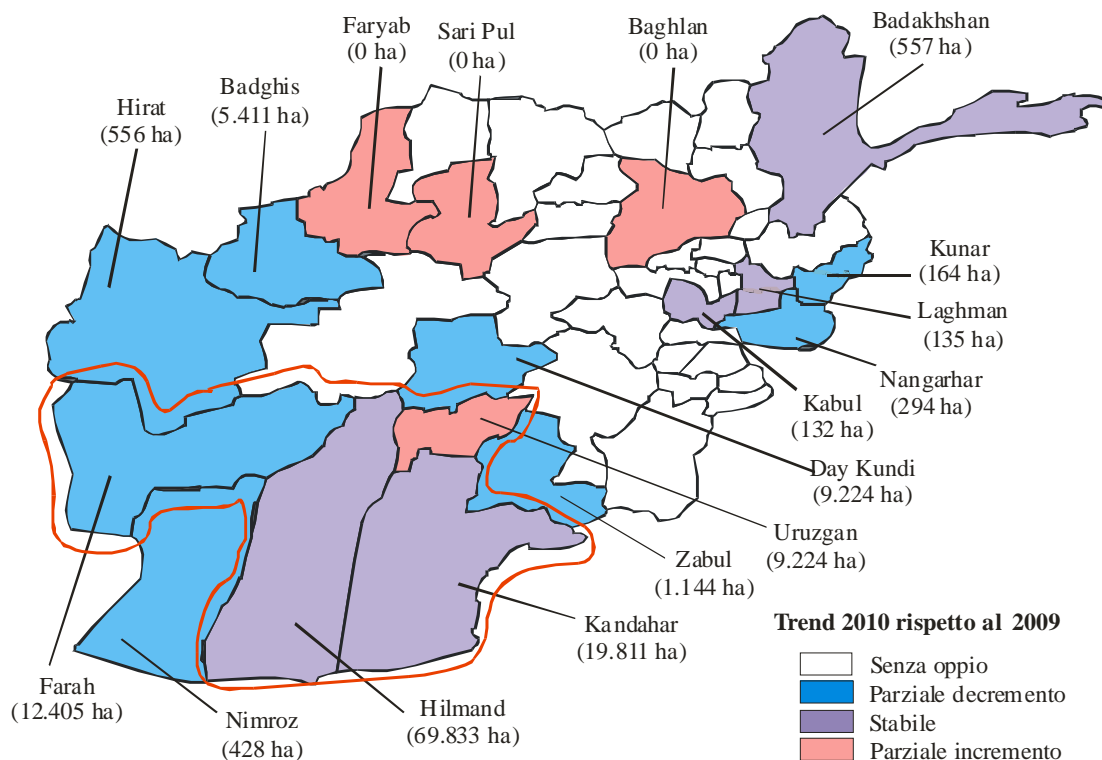
sostentamento economico. La stima del ricavato del raccolto si aggirava intorno a un miliardo di dollari e il valore totale del ricavato dell'industria dell'oppio (tra contadini, proprietari dei laboratori, intermediari locali e trafficanti) avrebbe raggiunto nel 2007 circa 4 miliardi di dollari, a fronte di una produzione di oppio pari a 8.200 tonnellate, rispetto ai 2,6 miliardi di dollari nel 2006 (anno in cui la produzione era già cresciuta del 61% rispetto all'anno precedente): un valore che corrisponde a circa il 40% del PIL afgano. Sempre nel 2007, si sarebbe raggiunta l'estensione massima della superficie coltivata a oppio: ben 193.000 ettari, poi scesi nel 2008 a 157.000, e infine nel 2009 a 123.000 ettari.

Il dato congiunturale non deve comunque passare inosservato: la diminuzione della superficie coltivata a oppio nel corso del 2008 e 2009 è importante, ma va imputata anche agli effetti della siccità (soprattutto nelle zone del nord e nord-ovest, dove è l'acqua piovana da ruscellamento a consentire le coltivazioni). Le scarse nevicate nell'inverno 2009-10 e le previsioni meteorologiche per la primavera 2010, che permangono negative per l'agricoltura, inducono a pensare che si possa registrare anche nel 2010, come nei due anni precedenti, una diminuzione delle rese produttive, determinando un calo del volume di oppio prodotto.

Il calo dei prezzi e delle rese è tra i principali fattori che determinano le scelte di produzione dei contadini afgani; e non è previsto, al momento, un ancor più significativo calo dei prezzi del grano (che tornerebbe a far pendere la bilancia a favore della coltivazione di oppio) per i prossimi mesi. Si consideri, a questo proposito, che a parità di superficie i guadagni finanziari della coltivazione di oppio per il coltivatore restano costantemente al di sopra di quelli del grano (pur oscillando tra rapporti eccezionalmente alti per ragioni congiunturali, nell'ordine di 27:1 come nel 2003, e rapporti, all'opposto, occasionalmente più contenuti, nell'ordine di 3:1, come nel 2009). Guardando ai prezzi del 2010, in base ad indagini dell'UNODC il prezzo dell'oppio secco (calato del 5,8% rispetto al 2009) è di 80,23 dollari al chilogrammo, quello dell'oppio fresco (diminuito del 13,1%) è di 53,66 dollari, quello del grano (diminuito del 43,3% sempre su base annua) è di 0,34 dollari, il prezzo del mais (sceso del 38,1% rispetto al 2009) è di 0,26 dollari e quello del riso (calato dell'8%) è di 1,03 dollari. Da tale raffronto è evidente come una pura logica di convenienza di mercato – malgrado la distribuzione dei ricavi lasci ai piccoli coltivatori una parte infinitesimale dei guadagni derivanti dalla coltivazione dell'oppio - renda particolarmente allettante coltivare papaveri oppiacei.



**Grafico 4 – Trend attesi della coltivazione di papavero oppiaceo nel 2010  
(con indicazione del livello di coltivazione registrato nel 2009)**



Fonte: UNODC / Government of Afghanistan – Ministry of Counter Narcotics, *Afghanistan Opium Survey 2010*. *op. cit.*

Pur essendo la prima industria del paese, il papavero da oppio copre solo il 4% del terreno coltivabile, ma secondo gli osservatori la percentuale è in aumento. Secondo una recente stima dell'*Afghanistan Research and Evaluation Unit*<sup>7</sup>, non meno del 10% delle famiglie impegnate in agricoltura coltiva oppio, a conferma, in sostanza, della stima dell'UNODC relativa al 2007.

#### *Il circuito regionale dell'oppio*

L'economia illegale dell'oppio è l'ossatura del sistema produttivo, ma anche del commercio internazionale dell'Afghanistan: i trafficanti di droga trasportano tonnellate di oppio ed eroina verso le aree interne e desertiche dell'Iran; da lì le vendono ai consumatori locali o le spediscono in Turchia e in Europa occidentale e in America o, in direzione opposta, in Russia, Cina e India. Gli oltre 1.800 km di confini - montagnosi e desertici - tra l'Iran, l'Afghanistan e il Pakistan, rendono molto difficile il controllo e l'azione transfrontaliera anti-narcotici.

Il carattere regionale del circuito del traffico della droga ha due effetti diretti che non vanno trascurati: per un verso, possibili soluzioni al problema dell'economia della droga richiedono un approccio attento alla dimensione regionale (necessario, del resto, anche per affrontare la questione dell'uso delle risorse idriche nell'area); per altro verso, le attività e i guadagni criminali su larga scala determinano un indebolimento delle strutture statuali nella regione (soprattutto nei paesi dove esse sono più deboli), il che aggrava il problema della governance nell'area, a cominciare dalla diffusione della corruzione.

<sup>7</sup> AREU, *Afghanistan Research Newsletter*, n. 24, 2010.

Nella geopolitica dell'Asia centrale, la sempre maggiore concentrazione della coltivazione nelle province del sud rafforza il circuito che lega il paese ad Iran e Pakistan, mentre il ridimensionamento delle coltivazioni nelle province centro-settentrionali indebolisce il legame delle organizzazioni criminali con i paesi lungo il confine nord (Uzbekistan, Turkmenistan e Tajikistan).

Secondo molti esperti, in questo circuito regionale i talebani hanno nel commercio di droga una delle principali fonti di finanziamento, che frutta loro - secondo un rapporto del *Congressional Research Service* statunitense del gennaio 2010<sup>8</sup> - introiti per circa 70-100 milioni di dollari l'anno, pari a circa il 50% del loro reddito. Tuttavia, non si tratta solo di talebani; sono all'opera anche altri circuiti internazionali di trafficanti di droga, ben organizzati. Inoltre, l'economia dell'oppio è fonte di corruzione e mina la capacità delle istituzioni pubbliche, particolarmente quelle che operano nei settori critici della sicurezza e della giustizia: anche funzionari pubblici possono entrare nella rete della criminalità legata al traffico di droga.

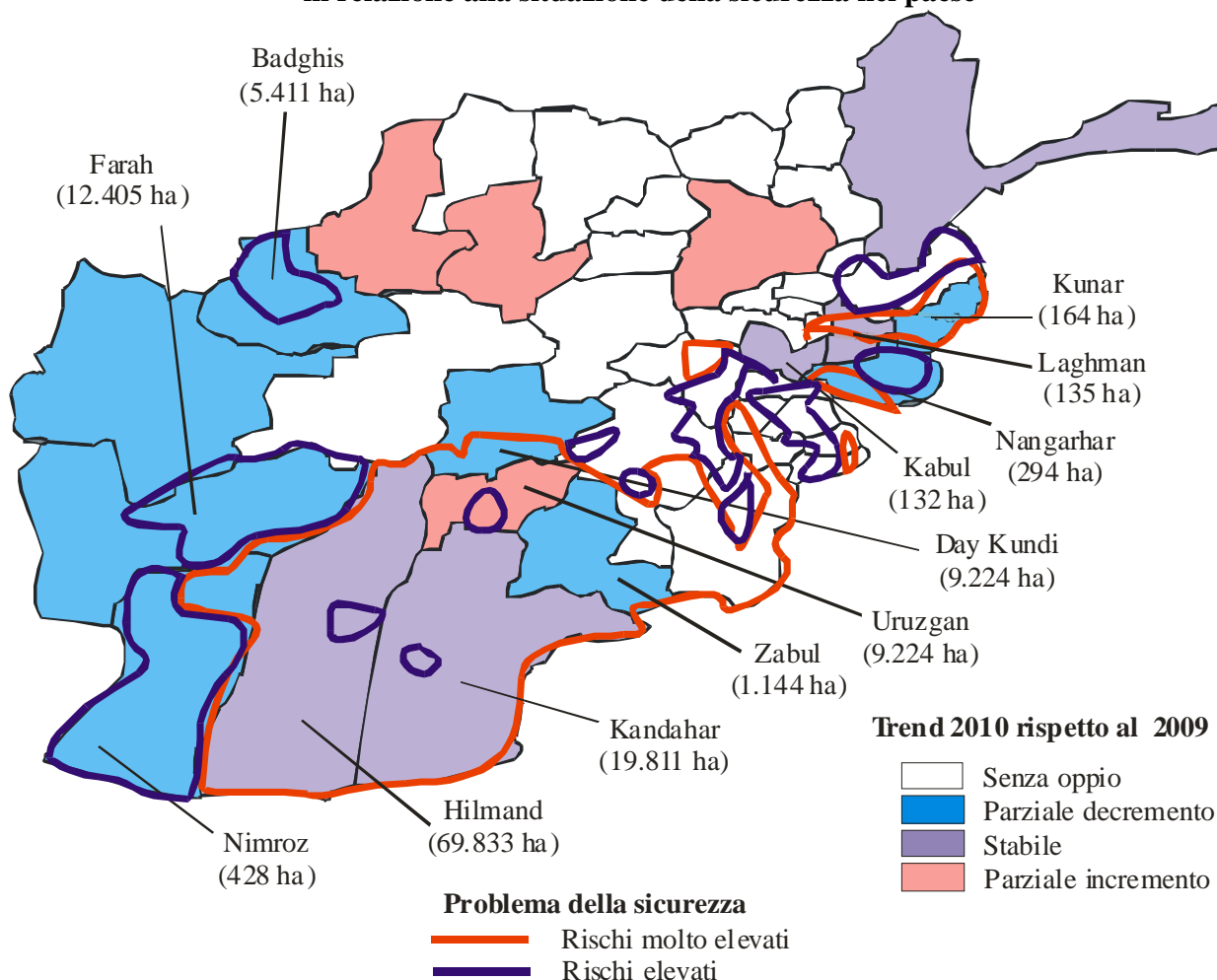
### *Il nesso droga-insicurezza*

Di fatto, le ramificazioni perverse dell'economia della droga indeboliscono il tessuto legale e pervadono la politica e le istituzioni, oltre che una vasta parte della popolazione. In Afghanistan non mancano legami profondi tra droga e conflitti, graficamente illustrati dalla semplice sovrapposizione delle carte geografiche relative alla produzione di oppio e alle aree di maggiore insicurezza nel paese.

---

<sup>8</sup> Kenneth Katzman, *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*, Washington, CRS, January 27, 2010.

**Grafico 5 – Quantità e trend attesi della coltivazione di papavero oppiaceo nel 2010 in relazione alla situazione della sicurezza nel paese**



Fonte: UNODC / Government of Afghanistan – Ministry of Counter Narcotics, *Afghanistan Opium Survey 2010*. op. cit.

Nelle province più stabili e sicure del nord-ovest, l'oppio è molto meno coltivato, mentre nelle zone che presentano le peggiori condizioni di sicurezza è più diffusa la coltivazione di papaveri. Tuttavia, nelle province del nord si sta assistendo, in questi ultimi anni, ad una riconversione dall'oppio alla cannabis, che si rivela una coltivazione a più basso rischio (dal momento che la politica contro l'economia illegale della droga è fondamentalmente diretta alle coltivazioni di oppio) e ad alto valore, soprattutto perché coltivare la canapa indiana ha un costo del lavoro più basso rispetto al papavero oppiaceo e quindi, nonostante in termini lordi il guadagno sia inferiore, il reddito netto che se ne ricava è competitivo.

*La concentrazione della coltivazione di oppio*

La coltivazione di papaveri oppiacei è concentrata in sei province; oltre l'80% è nel sud e sud-ovest del paese, dove sono più attivi i talebani. In particolare, nelle due province di Hilmand (sud-ovest) e

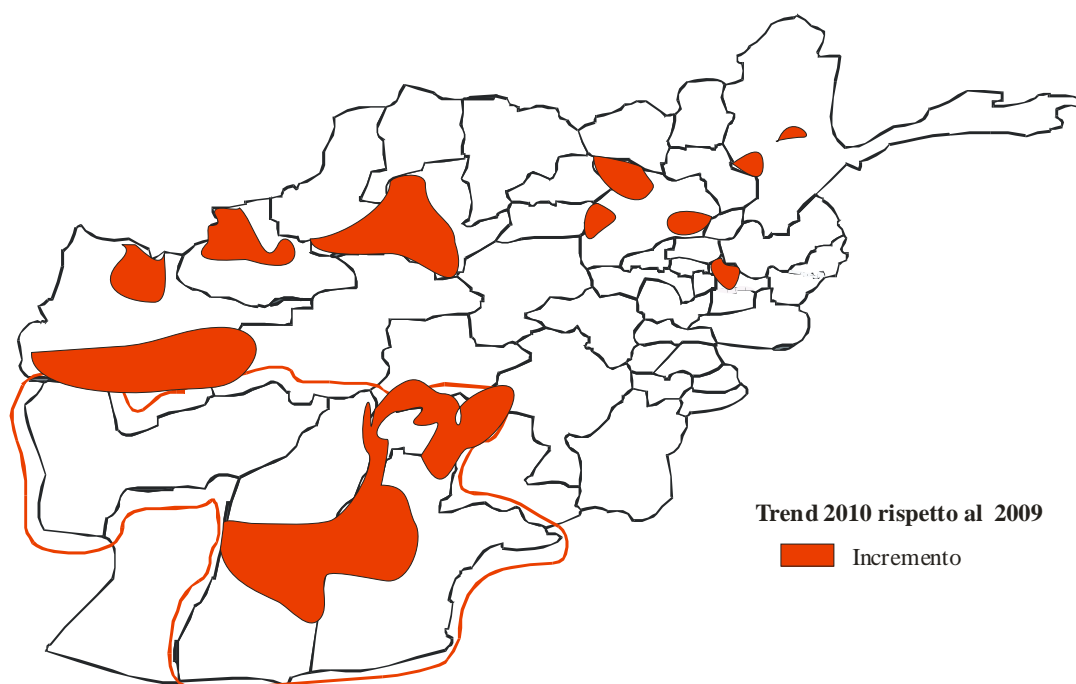
Oruzgan (più centrale) si stima che rispettivamente l'82% e il 67% delle famiglie producano oppio, con una crescita significativa registratasi alla metà del decennio.

È sostanzialmente nelle quattro province del sud-ovest di Hilmand, Uruzgan, Kandahar e Farah che si concentra il grosso della coltivazione (complessivamente 111.273 ettari coltivati nel 2009, su un totale di 123.000 ettari nel paese), e di queste una (Uruzgan) dovrebbe registrare nel 2010 un incremento nella coltivazione di oppio, due dovrebbero rimanere sostanzialmente stabili rispetto all'anno precedente (Hilmand e Kandahar) e una (Farah) dovrebbe registrare un moderato calo della coltivazione. Questo è probabilmente il dato strutturale più significativo, guardando all'indicatore "superficie coltivata a oppio", che ci restituisce una misura dell'attuale capacità di resistenza dell'economia illegale dell'oppio alle azioni nazionali e internazionali di contrasto.

Le quattro province indicate dovrebbero mantenere anche nel 2010 livelli molto elevati di coltivazione di oppio; complessivamente, nel paese la superficie coltivata dovrebbe coincidere con quella dell'anno precedente.

Guardando poi più nel dettaglio, a livello disaggregato di distretti (unità amministrative interne alle province), le previsioni UNODC evidenziano come le aree in cui la coltivazione di papavero oppiaceo dovrebbe aumentare nel 2010 si distribuiscono sul territorio nazionale a macchie di leopardo; si conferma però il dato di fondo, ovvero la forte concentrazione in vaste zone interne o vicine alle quattro province critiche del sud-ovest.

#### Grafico 6 – Dettaglio dei trend di crescita attesi della coltivazione di papavero oppiaceo nel 2010



Fonte: UNODC / Government of Afghanistan – Ministry of Counter Narcotics, *Afghanistan Opium Survey 2010*. *op. cit.*

Come ha indicato il presidente afgano Karzai in occasione della Conferenza di Londra del 28 gennaio 2010 sul futuro assetto dell'Afghanistan, occorre una dimostrazione chiara di capacità di governo da parte delle autorità locali per persuadere i coltivatori ad abbandonare le coltivazioni illegali, e occorre

impegnarsi risolutamente nelle province che hanno abbandonato recentemente la coltivazione di papaveri da oppio, per evitare un'inversione di tendenza.

In pratica, ciò significa affrontare, nei diversi contesti locali, alcuni nodi di fondo: la limitata disponibilità di terra e acqua accessibili, le condizioni degradate dei suoli, la diversificazione delle colture e il rapporto tra agricoltura e pastorizia, l'accesso dei prodotti al credito e ai mercati (il che significa, tra l'altro, mettere mano anche al problema della riduzione di costi e rischi dei trasporti), il funzionamento del mercato del lavoro (e la creazione di fonti alternative di reddito), la creazione di un clima di fiducia verso le istituzioni pubbliche e la garanzia della sicurezza personale. Sinteticamente, affrontare il problema dell'economia illegale delle droghe significa, in Afghanistan, affrontare le sfide di un modello di sviluppo economico e sociale sostenibile.

Ciò vuole dire pensare in un'ottica di lungo periodo alla sostenibilità di economie alternative all'oppio, piuttosto che indirizzarsi a politiche di breve periodo, come l'obiettivo di liberare le province dall'oppio, che implicitamente privilegiano cambiamenti repentini (più alto è il numero di province "liberate" dall'oppio da un anno all'altro, maggiore è il successo della politica), cioè verso quei cambiamenti che tendono fisiologicamente a creare più resistenze sociali, politiche e culturali, scontento e instabilità, a impedire il graduale consolidamento di atteggiamenti e pratiche culturali alternative, e rischiano di penalizzare soprattutto i più poveri. Per definizione, in un'ottica di sviluppo, il cosiddetto "short-termismo" ha basse probabilità di promuovere cambiamenti sostenibili sul piano politico ed economico. In ogni caso, le strategie locali, nazionali ed internazionali di lotta all'economia illegale della droga sono le fondamenta per promuovere politiche di sviluppo alternativo nel paese.

## **6. Le strategie per offrire un'alternativa all'economia illegale dell'oppio**

I problemi principali che una strategia mirante alla conversione delle coltivazioni di oppio in altre produzioni si trova a fronteggiare in Afghanistan sono di quattro tipi: anzitutto la convenienza in termini di prezzi, poi la facilità di trovare acquirenti, l'avversione al rischio d'imbarcarsi in nuove attività e infine, aspetto non trascurabile, il fatto che la coltivazione di oppio è spesso coatta, imposta dalla vasta rete di narcotrafficienti (non riconducibili solo alle milizie talebane), che si avvalgono di strutture militari armate per controllare il territorio<sup>9</sup>.

Non solo il prezzo è estremamente conveniente, ma il papavero da oppio è una pianta che richiede minime cure e scarsa irrigazione, il che lo rende particolarmente allettante nel contesto dei problemi di sviluppo rurale e accesso all'acqua del paese.

Come spiegava in passato generale James L. Jones, comandante in capo delle forze NATO, "Loro [i narcotrafficienti] comprano protezione da altre organizzazioni, sia criminali che tribali, e fomentano ogni forma di resistenza per tenere il governo fuori dei loro affari ... sono in grado di causare danni, di rendere sicure le strade e le vie di transito e possono andare dove vogliono, anche attraverso Pakistan, Iran e Russia"<sup>10</sup>.

### *Il collegamento talebani-narcotraffico*

A questo riguardo, un recente studio americano<sup>11</sup> sostiene che è errato separare la questione dell'offensiva talebana (affrontata militarmente dalla coalizione internazionale) da quella del

---

<sup>9</sup> Allison Brown, *Why Buy Something We Hate? Subsidize Other Crops, Not Poppy*, "Small Wars Journal", 2009, <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/325-brown.pdf>

<sup>10</sup> "AsiaNews", *Afghanistan: nel 2006 aumentata del 60% la produzione di oppio*, 4 dicembre 2006, <http://www.asianews.it/index.php?l=it&art=7914>

<sup>11</sup> Gretchen Peters, *How opium profits the Taliban*, United States Institute of Peace, Washington, D.C., 2009.

commercio di droga (affrontata con l'applicazione della legge) e che l'oppio è profondamente legato alla politica regionale *tout court*: gli attori più importanti, le famiglie legate al traffico della droga e il riciclaggio del denaro prodotto dalla droga sono tessere di uno stesso mosaico e non sono significativamente mutate negli anni. La sottovalutazione del problema dell'economia della droga da parte dell'Occidente, portato a considerarlo di secondo piano rispetto alla minaccia del terrorismo, sarebbe perciò profondamente sbagliata. Il commercio dell'oppio ha svolto una funzione destabilizzante nel paese, aumentando la corruzione tra le forze di polizia e di governo e finanziando l'insurrezione talebana. Secondo questo studio, il collegamento sempre più forte tra talebani e criminalità organizzata del narcotraffico ha incrementato la forza d'urto e di resistenza dei primi, in particolare alimentando la catena di comando delle forze presenti lungo il confine tra Afghanistan e Pakistan, così da complicare l'azione della coalizione internazionale. I legami tribali e familiari che proteggono le forze talebane sono ingredienti fondamentali anche per la criminalità del narcotraffico. Allo stesso tempo - ed è questo un elemento su cui le politiche di lotta all'economia illegale della droga potrebbero utilmente fare leva - i legami tra talebani e criminalità del narcotraffico suscitano anche avversione tra la popolazione rurale, che tende a considerare sia le forze internazionali sia le forze talebane e la criminalità organizzata quali fonti principali e in parte indistinte dell'insicurezza e della violenza che caratterizza molte zone (a cominciare dalle province del sud). Tutto ciò significa che la lotta all'economia illegale della droga è strategica e decisiva, perché perno fondamentale delle politiche di sviluppo sociale ed economico, della stabilità politica e istituzionale del paese e della regione asiatica nel suo complesso.

#### *Gli attori dell'economia dell'oppio*

Al contempo, tuttavia, appiattare la questione talebana su quella dell'economia dell'oppio e, soprattutto, associare quest'ultima unicamente alla componente terroristica sarebbe sbagliato e quanto mai pericoloso. L'economia afgana dell'oppio coinvolge tre gruppi sociali: una vasta comunità di contadini poveri, che coltiva oppio solo come risorsa di ultima istanza per far sopravvivere le famiglie durante l'inverno, grazie alle anticipazioni finanziarie loro concesse; i proprietari della terra e i commercianti che affittano i terreni e concedono prestiti e anticipazioni finanziarie in cambio del raccolto futuro; la rete di criminalità organizzata e trafficanti internazionali (ivi inclusi i gruppi terroristici come i talebani, i signori della guerra e, in certi casi, alcuni funzionari governativi corrotti)<sup>12</sup>. Il primo gruppo e le comunità locali di appartenenza sono l'anello più debole, che guadagna una parte infinitesimale dei proventi del narcotraffico e non è integrato nel circuito regionale della criminalità, ma è la componente sociale che finisce col pagare le conseguenze maggiori e gli effetti drammatici di politiche antidroga aggressive e rapide, incentrate solo sul divieto di coltivazione, lo sradicamento forzato, l'arresto dei trasgressori, il tutto accompagnato da voci secondo cui la NATO bombarderebbe le case di coloro che coltivano papaveri da oppio.

Le politiche di contrasto dell'economia illegale dell'oppio in Afghanistan coinvolgono diversi livelli istituzionali. Sono anzitutto politiche nazionali, come richiede il principio di reale appropriazione nazionale delle scelte strategiche e delle politiche, e coinvolgono tanto il livello del governo centrale quanto - in maniera crescente rispetto al passato - i governatori provinciali. Ma sono anche politiche internazionali, sia multilaterali (a cominciare da quelle dell'UNDP nel paese) che bilaterali (statunitensi, in primis, per l'entità della presenza e dell'impegno). Si tratta di politiche non sempre coincidenti anche se, come vedremo, in questi mesi si va delineando una maggiore convergenza.

Gli sforzi per ridurre le coltivazioni da oppio e i relativi risultati sono diversificati a seconda delle province e dipendono dallo specifico impegno e sostegno che le autorità locali forniscono, tenendo

---

<sup>12</sup> Si veda Barnett Rubin e Omar Zakhilwal, *A War on Drugs, Or a War On Farmers?*, in "The Wall Street Journal", 11 gennaio 2005.

presente che in alcuni casi si tratta di governanti che erano in precedenza “signori della guerra”, legati al commercio della droga.

Un esempio concreto<sup>13</sup> è quello di due province che contemporaneamente e solo di recente (dal 2007-08) sembrerebbero non coltivare più papaveri da oppio: Nangarhar (a est) e Ghor (al centro). Nel primo caso, è stato decisivo il ruolo svolto dalle autorità locali, che hanno creato - combinando metodi persuasivi e coercitivi - un ambiente tribale favorevole all'eliminazione delle coltivazioni di droga, impegnandosi in azioni dimostrative in alcuni distretti pilota e diffondendo la percezione che la presenza militare straniera fosse legata più alla lotta anti-narcotici che al contrasto dei movimenti terroristico-insurrezionali.

A Ghor, invece, la scarsissima presenza di coltivazioni di papaveri è da attribuire soprattutto a logiche di mercato: le loro basse rese e prezzi contenuti, a fronte di un incremento relativo dei prezzi del grano nella stagione 2007-08, hanno disincentivato la coltivazione di papaveri. Solo in assenza di concrete fonti alternative di reddito, insomma, gli agricoltori continuano a coltivare papaveri oppiacei.

### *L'importanza del contesto locale*

Un altro elemento di interesse che si può ricavare dall'analisi comparata condotta sulle due province è l'importanza che rivestono le specifiche condizioni socio-economiche, diverse da località a località: all'interno della provincia di Nangarhar, nei distretti di Kama e Surkhrud, vicini al centro provinciale di Jalalabad, maggiori opportunità di lavoro (anche salariato) e di commercio, disponibilità di irrigazione e più possibilità di diversificazione delle coltivazioni hanno fatto sì che le resistenze e i contraccolpi dell'abbandono della coltivazione di papaveri da oppio risultassero molto ridotti. Tuttavia, l'improvvisa diminuzione del prezzo della cipolla (concreto esempio di prodotto coltivato nei distretti di Kama e Surkhrud e venduto sul mercato locale), la scarsa piovosità, l'aumento del costo della vita (a cominciare dall'incremento del prezzo dei trasporti, del tè, del riso, dello zucchero, della carne e dell'olio da cucina) e il senso di insicurezza personale indotto dalla presenza sia di forze militari internazionali sia di gruppi eversivi, rischiano oggi di far precipitare la situazione e incentivare un ritorno alla coltivazione dei papaveri, a conferma del fatto che certe trasformazioni produttive non sono da interpretare come irreversibili.

Com'è prevedibile, laddove – per ragioni di indisponibilità di terra, degrado delle condizioni economiche e ambientali, mancato accesso ai finanziamenti e a opportunità d'impiego extra-agricolo – la monocoltura domina e la diversificazione produttiva non è praticata, maggiore è il grado di vulnerabilità delle famiglie e più alta diventa la probabilità di un ritorno alla coltivazione dei papaveri.

Al contempo, il peggioramento delle condizioni politiche e la diffusione della criminalità sono percepite dalle popolazione come indicatori della debolezza governativa, il che si traduce anche in una minore credibilità della lotta al narco-traffico.

Sulla base di questi riscontri, più che una politica nazionale di smantellamento delle coltivazioni di papaveri quale quella promossa dalla comunità internazionale (e dagli Stati Uniti in particolare, nel corso degli anni passati), quello che conta davvero è la capacità del governo di calarsi nelle specifiche e differenti realtà locali dei distretti, offrendo alternative concrete e sostenibili nel lungo periodo alla coltivazione di oppio.

Politiche antidroga aggressive e rapide, basate sullo sradicamento forzato, sul divieto di coltivazione e l'arresto, impoveriscono anzitutto i contadini, cioè l'anello debole della catena produttiva e distributiva dell'economia della droga, causando il crollo del reddito delle famiglie, un indebitamento insostenibile, emigrazioni nelle province dove si coltiva il papavero da oppio o all'estero, e il ricorso alla criminalità (furti e sequestri di persone). Insomma, politiche basate anzitutto sui divieti e sulla preventiva

---

<sup>13</sup> Documentato da David Mansfield, *Poppy Free' Provinces: A Measure or a Target?*, "The Afghanistan Conflict Monitor", 1 June 2009, <http://www.afghanconflictmonitor.org/2009/06/poppy-free-provinces-a-measure-or-a-target.html>

liberazione di regioni dalla coltivazione di papaveri si sono dimostrate e continuano ad essere insostenibili in assenza di alternative economiche legali.

#### *La nuova politica americana in Afghanistan*

Un'importante novità, da questo punto di vista, è che l'amministrazione statunitense del Presidente Obama ha iniziato a cambiare, dalla seconda metà del 2009, la sua strategia anti-droga in Afghanistan: la priorità non è più lo smantellamento delle coltivazioni di papaveri, bensì si punta su interventi per garantire sicurezza alle popolazioni rurali e promuovere lo sviluppo rurale, adottando di fatto un'impostazione attenta alla promozione di strategie alternative sostenibili, che sono sempre state le opzioni predilette dal governo afgano<sup>14</sup>. Il Rappresentante Speciale del Presidente per l'Afghanistan e il Pakistan, l'ambasciatore Richard Holbrooke, nel documento strategico di gennaio-febbraio 2010<sup>15</sup> indica come la politica statunitense di sostegno al rilancio dell'agricoltura afgana miri a ridurre la produzione di droga e, al contempo, alimentare la crescita economica.

Si prospetta, quindi, un cambiamento significativo della politica anti-droga americana rispetto al passato, se si pensa che nel 2006 e 2007 l'allora ambasciatore in Afghanistan William Wood chiese ripetutamente al Presidente afgano Karzai – senza ottenerla – l'autorizzazione ad utilizzare aerei per irrorare di diserbanti le coltivazioni di papaveri da oppio. Gli effetti disastrosi in termini di minaccia alla salute dei contadini, crisi della produzione di generi alimentari e risentimento degli agricoltori sembravano evidentemente secondari agli occhi dell'amministrazione statunitense dell'epoca, rispetto all'obiettivo di distruggere le coltivazioni dei papaveri da oppio. Nel 2010 il Congresso americano ha espresso il proprio appoggio alla nuova posizione dell'Amministrazione, reiterando la proibizione di usare aerei per irrorare diserbanti nella lotta alla droga in Afghanistan.

Più che porsi genericamente l'obiettivo della "liberazione" delle province dalla presenza di coltivazioni di papaveri - che è appunto l'indicatore che l'UNODC ha introdotto nel 2008 affermando che, rispetto all'anno base 2006 in cui le province libere dall'oppio erano 6, nel 2007 13<sup>16</sup> delle 34 province afgane avevano meno di 100 ettari di superficie coltivata ad oppio: la soglia critica sulla cui base il numero di province "libere" è salito a 18<sup>17</sup> nel 2008 e a 20<sup>18</sup> nel 2009 - si fa strada l'impressione che occorra agire sulle ramificazioni economiche e politiche su cui si basa a livello locale l'economia della droga.

---

<sup>14</sup> Si veda Vanda Felbab-Brown, *The Obama Administration's New Counternarcotics Strategy in Afghanistan: Its Promises and Potential Pitfalls*, Brookings Institution, settembre 2009:

[http://www.brookings.edu/papers/2009/09\\_afghanistan\\_felbabbrown.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2009/09_afghanistan_felbabbrown.aspx)

<sup>15</sup> *Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy*, Office of the Special representative for Afghanistan and Pakistan, US Dept. of State, 24 February 2010, <http://www.state.gov/documents/organization/135728.pdf>

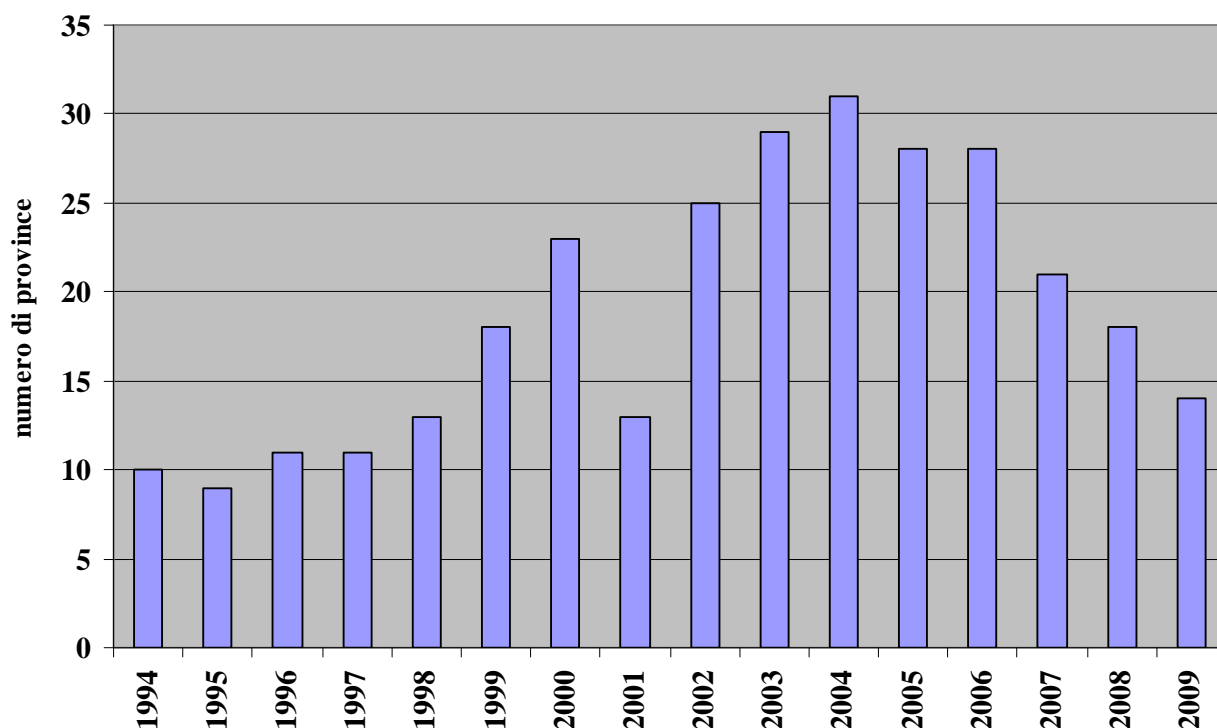
<sup>16</sup> Balkh, Bamyan, Ghazni, Khost, Kunduz, Logar, Nuristan, Paktika, Paktya, Panjsher, Parwan, Wardak e Samangan.

<sup>17</sup> A quelle dell'anno precedente si sono aggiunte: Ghor, Jawzjan, Nangarhar, Sari Pul e Takhar.

<sup>18</sup> A quelle dell'anno precedente si sono aggiunte: Baghlan, Faryab e Kapisa; mentre Nangarhar ha perso lo status di provincia libera dall'oppio, avendo – secondo le stime – 294 ettari coltivati a oppio.



**Grafico 7 – Numero di province afgane che coltivano papaveri oppiacei (1994-2010)**



Fonte: UNODC / Government of Afghanistan – Ministry of Counter Narcotics, *Afghanistan Opium Survey 2010*. *op. cit.*

#### *Non basta sradicare le coltivazioni di oppio*

Lo studio comparato di AREU del 2009 dimostra come la sostituzione di coltivazioni di oppio, il miglioramento delle condizioni di sviluppo rurale e la lotta al narcotraffico debbano essere valutati sulla base dei progressi concreti per le famiglie in termini di protezione sociale, sicurezza di base, reddito disponibile e opportunità di occupazione, e non semplicemente in termini di livelli di coltivazione di oppio su una data superficie. Altrimenti, il rischio è quello di trasformare l'indicatore "province libere dall'oppio" in obiettivo in sé, piuttosto che guardare a indicatori più significativi, come l'aumento della coltivazione di altri prodotti, il valore totale della produzione nazionale di oppio (che – come detto – è concentrata in poche province del sud) o le opportunità d'impiego in ambito rurale.

Come spiega un saggio americano, le politiche per sradicare le coltivazioni di oppio possono diventare una falsa promessa che allontana ancora di più i cittadini dallo Stato e dalla legalità, se non si creano alternative sostenibili e se, al contempo, la produzione totale di oppio nel paese non diminuisce<sup>19</sup>. Può sembrare paradossale, ma la liberazione di una provincia dall'oppio può semplicemente significare che la manodopera prima impegnata nella coltivazione in quella provincia si sposti nelle aree del sud per continuare a lavorare nell'economia dell'oppio (in modo magari più efficiente); oppure che la provincia

<sup>19</sup> Barnett Rubin e Jake Sherman, *Counter Narcotics to Stabilise Afghanistan: The False Promise of Crop Eradication*, Centre on International Cooperation at New York University, New York, February 2008, <http://www.cic.nyu.edu/afghanistan/docs/counternarcoticsfinal.pdf>

“liberata” diventi un’importante area di transito e commercio, o ancora che si avviino – come sta avvenendo in alcune province del nord – altre coltivazioni illegali, come la marijuana.

Oltre a queste numerose note di cautela circa l’efficacia di una campagna impostata sulla parola d’ordine della liberazione delle province dall’oppio, occorre ricordare che l’Afghanistan è uno dei paesi in cui il controllo del territorio e la raccolta di informazioni sono più difficili. Di conseguenza, le stesse stime sul numero di province libere dall’oppio devono essere considerate prime approssimazioni: l’accesso a molte zone è limitato e le rilevazioni satellitari per stimare la superficie coltivata sono utilizzabili solo per alcune province. Del resto, a riprova di queste difficoltà, è sufficiente segnalare come non vi sia convergenza tra le stime dell’UNODC e quelle dell’amministrazione statunitense circa il numero di province libere.

Né va dimenticato un elemento di fatto: la coltivazione dei papaveri è tradizione antica nella storia nel paese, per cui qualsiasi politica volta a trasformare le abitudini e i comportamenti produttivi deve anzitutto guardare agli intrecci che reggono gli equilibri tra istituzioni, politica, economia, società, cultura e ambiente naturale<sup>20</sup>.

A proposito di complessità delle interconnessioni, nell’ambito delle indagini campionarie condotte dall’UNODC per l’*Afghanistan Opium Survey 2010* sono stati visitati 536 villaggi in diverse province del paese e sono state raccolte alcune informazioni molto utili per orientare una strategia di lotta all’economia della droga. Queste informazioni si possono riassumere schematicamente come segue:

- 188 villaggi (il 35% del totale) prevedono di coltivare oppio nel 2010; la percentuale sale molto nel caso delle province del sud e del centro (60-62%), a dimostrazione del fatto che nelle regioni “critiche” non si può parlare di successo dell’azione di contrasto.
- Il 14% dei villaggi che coltivano oppio dichiara di aver ricevuto anticipazioni finanziarie da fonti esterne; le percentuali sono molto alte nelle province di Uruzgan (54%) e Zabul (57%), a riprova dell’esistenza di un sistema organizzato e “competitivo”.
- 231 villaggi (il 43% del campione totale) ha ricevuto assistenza agricola, sotto forma di facilitazioni per l’acquisto di sementi, fertilizzanti e l’impiego dell’irrigazione. Un dato molto interessante è che circa i due terzi dei villaggi che prevedono di coltivare oppio nel 2010 non hanno ricevuto alcuna assistenza agricola nel 2009, mentre solo il 13% dei villaggi che hanno ricevuto l’assistenza prevedono di coltivare oppio. Senza avventurarsi in azzardati nessi causali, è comunque chiara la presenza di una correlazione positiva tra assistenza agricola e rinuncia alla coltivazione di oppio.
- Altro dato fattuale significativo è che il 79% di tutti i villaggi che dichiarano di vivere in condizioni di sicurezza definite “a forte rischio” prevede di coltivare oppio; percentuale che scende al 66% nel caso dei villaggi in condizioni di sicurezza “a rischio” e che addirittura arriva ad appena il 20% e 7% nel caso dei villaggi con condizioni “buone” o “molto buone” di sicurezza. Le province del sud, in particolare, come Hilmand, Uruzgan e Kandahar, sono quelle in cui più acuto è il problema della sicurezza.

Che occorra guardare alle specificità locali per predisporre azioni efficaci di contrasto dell’economia illegale della droga è in questi ultimi anni, come dicevamo, un’acquisizione che si va diffondendo a livello tanto di politiche nazionali quanto di cooperazione internazionale (multilaterale e bilaterale).

Sul piano nazionale, la politica antinarcoctici è diventata un asse trasversale nell’ambito della ANDS, che ha riconosciuto la rilevanza dell’economia della droga ai fini della strategia complessiva di sviluppo.

---

<sup>20</sup> Vedi Gretchen Peters, *Seeds of Terror: how Heroin is Bankrolling the Taliban and al Qaeda*, St. Martin’s Press, Thomas Dunne Books, Londra, 2009.

### *La strategia afgana di lotta alla droga e le politiche dei donatori*

La strategia nazionale per il controllo della droga è stata introdotta nel 2003 quando, ottimisticamente, si fissò l'obiettivo di ridurre la produzione di droga del 70% entro il 2007 e di eliminarla completamente entro il 2012! La strategia è stata aggiornata nel 2007 e prevede un approccio integrato volto a eliminare la produzione, il traffico e il consumo delle droghe illegali in Afghanistan, sulla base di cinque politiche interconnesse:

- 1) il rafforzamento della capacità di applicazione delle leggi e delle sanzioni,
- 2) una riforma del sistema giudiziario e legislativo,
- 3) la predisposizione di strategie alternative per garantire il sostentamento e la disponibilità di reddito,
- 4) la riduzione della domanda di droghe,
- 5) azioni di sensibilizzazione e presa di coscienza del problema da parte della collettività.

A livello internazionale, la comunità dei donatori ha deciso di appoggiare questa strategia nazionale e gli assi che la caratterizzano, veicolando contributi finanziari addizionali tramite l'UNDP. Dopo una fase chiusasi nel 2008 e focalizzata sugli aiuti a progetti, malgrado i dubbi tra i donatori sulla necessità della triangolazione istituzionale tra governi locali (a livello centrale di governatori provinciali), donatori bilaterali e multilaterali, la politica dei donatori ha cercato di dare priorità al rafforzamento della capacità istituzionale, della trasparenza e responsabilizzazione governativa nella gestione delle risorse, al miglioramento della coerenza delle politiche e al sostegno a processi di reale appropriazione da parte afgana delle politiche, con un'enfasi al sostegno a programmi su scala provinciale. I principali donatori bilaterali in materia sono il Regno Unito e la Commissione europea, che contribuiscono con circa il 75% del totale al fondo amministrato dall'UNDP. L'iniziativa della cooperazione internazionale - pur con problemi di coordinamento tra le parti responsabili - vuole ispirarsi ai principi guida e alle priorità fissati dalla strategia nazionale e, come intervento specifico, prevede la messa a disposizione di un "dividendo" di 150.000 dollari per ogni provincia che raggiunga un risultato significativo in direzione della liberazione permanente dall'oppio (la cosiddetta *Good Performers Initiative*).

Sul versante della cooperazione internazionale bilaterale, gli Stati Uniti - che sono il principale partner - oltre a ridimensionare la componente di sradicamento delle coltivazioni di papaveri oppiacei quale asse prioritario della politica antinarcoctici, stanno cercando di rafforzare il versante della cooperazione allo sviluppo, in una logica di coerenza tra le politiche militari, di sicurezza e di aiuti allo sviluppo. Alla fine del 2004, gli Stati Uniti hanno lanciato il programma *Alternative Livelihoods Program (ALP)*, per accelerare la crescita economica nelle province a maggiore coltivazione di papaveri (Helmand, Kandahar e Uruzgan al sud, Nangarhar, Laghman, Nuristan e Kunar a est, Badakhshan e Takhar a nord). Il programma statunitense offriva pacchetti integrati di assistenza: fornitura di input agricoli (semi e fertilizzanti) e correlata formazione, ripristino delle infrastrutture rurali, finanziamento delle attività imprenditoriali, assistenza tecnica e *capacity building* a beneficio delle associazioni di produttori volte a migliorare le capacità di stoccaggio della produzione, e di trasformazione, imballaggio e commercializzazione. L'allevamento e la coltivazione di frutta e noci hanno ricevuto particolare sostegno da questo programma.

In termini di risultati conseguiti, USAID ha dichiarato di aver aiutato oltre 800.000 coltivatori afgani; nelle province orientali di Nangarhar e Laghman quasi mezzo milione di alberi da frutta sono stati distribuiti ad oltre 2.000 agricoltori, che si sono impegnati a non coltivare papaveri da oppio. La commercializzazione dei prodotti afgani attraverso la cooperazione statunitense ha trovato nei grossisti di Dubai e nello sbocco sul mercato indiano e ucraino snodi fondamentali per garantirne la sostenibilità.

Sono questi gli interventi che il nuovo approccio dell'amministrazione Obama intende rafforzare, facendo dell'obiettivo dello sviluppo rurale l'asse portante della lotta al narcotraffico in Afghanistan.

Importanti nell'economia nell'approccio integrato proposto da USAID sono anche i programmi di prestazioni lavorative in cambio di denaro (*cash-for-work*), volti ad offrire agli afgani una fonte

alternativa di guadagno, al contempo costruendo le infrastrutture necessarie allo sviluppo economico (strade e sistemi irrigui anzitutto). Sempre secondo i dati forniti da USAID, circa 360.000 afgani sono stati coinvolti e hanno ricevuto salari per complessivi 32 milioni di dollari, curando la pavimentazione stradale di oltre 1.000 km. di strade rurali, con benefici in termini di riduzione dei costi di trasporto, e sistemando oltre 4.500 km. di strutture d'irrigazione, a servizio di 235.000 ettari (il 3% della superficie coltivabile del paese).

Conformemente alla logica prevalente fino al recente passato, focalizzata sullo sradicamento delle coltivazioni, anche la cooperazione statunitense ha previsto dei premi finanziari (*Good Performance Funding*) per le province liberate dalla coltivazione di oppio.

## **7. Conclusioni: una strategia integrata per contrastare l'economia illegale della droga**

Alla luce di quanto sin qui detto, quello che più conta sul versante della strategia nazionale e internazionale di lotta all'economia della droga è verificare quanto impegno sarà profuso, e per quanto tempo, per sostenere questo nuovo approccio integrato, che per definizione è di lungo periodo. La strategia integrata per contrastare l'economia illegale della droga - verso la quale paiono orientarsi sia il governo afgano sia la comunità internazionale (a cominciare dall'amministrazione statunitense e dalle agenzie ONU) - è imperniata sull'ambizioso progetto di migliorare significativamente e quanto più rapidamente possibile le condizioni economiche, sociali, di sicurezza e di legalità con cui quotidianamente si confrontano gli afgani. Si tratta cioè di cambiamenti sostanziali, visibili e duraturi che aiutino a dare credibilità all'amministrazione pubblica agli occhi della popolazione rurale, condizione necessaria per costruire un clima di fiducia nelle amministrazioni pubbliche e un disegno condiviso di futuro, per offrire concrete alternative economiche alle opportunità presentate dal circuito della droga e, parallelamente, per sgretolare le ragioni che possono indurre i contadini ad accettare i sistemi feudali a carattere tribale dei signori locali della guerra e degli insurrezionisti talebani.

Lo sradicamento delle coltivazioni oppiacee diventa una componente all'interno di una strategia più vasta, da adottare nelle aree non caratterizzate da conflitti violenti e in cui il contesto economico e legale offre alternative concrete. Il divieto di coltivazione diventa strumentale al contrasto della corruzione e del crimine organizzato se calibrato sulla reale capacità di applicare la legge, in modo da scongiurare il rischio di un aggravamento della violenza e del rafforzamento dei legami tra talebani e trafficanti di droga. Soprattutto, la politica di lotta alla droga deve mirare a colpire "in alto" i gangli vitali del traffico, la collusione con le forze di polizia e i governanti corrotti; le politiche di sviluppo rurale devono avere un respiro ampio, centrato sulla diversificazione a favore di coltivazioni ad alta intensità di lavoro, su catene con alto valore e mercati di sbocco, e non semplicemente sulla sostituzione dei papaveri con il grano.

Da questo punto di vista, occorre avere ben chiara la distinzione che passa tra le aspettative di una rapida *exit strategy* delle forze straniere presenti nel paese e l'orizzonte di lungo periodo dello sviluppo rurale e della lotta all'economia della droga: due sfide che, per essere sostenibili, devono affrontare e risolvere i problemi della sicurezza alimentare, dell'indisponibilità di acqua, terra, credito, dell'elevato costo dell'uso delle infrastrutture di base e di servizi come i trasporti; cioè i problemi di fondo della povertà e dei bassi indici di sviluppo umano in Afghanistan.



L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

## Approfondimenti già pubblicati:

- 01 - Islam e problematiche religiose in Cina, ottobre 2009
- 02 - I Balcani tra rischi di nuove crisi e prospettive europee, ottobre 2009
- 03 - Iraq, dicembre 2009
- 04 - Una breve guida ai negoziati di Copenhagen: principali temi e attori, dicembre 2009
- 05 - Il partenariato orientale dell'UE tra potenzialità e debolezze, dicembre 2009
- 06 - Dinamiche etniche, tribali e politiche in Afghanistan, gennaio 2010
- 07 - Movimenti estremisti islamici nel Sudest Asiatico, febbraio 2010
- 08 - Il Brasile, motore dell'integrazione regionale dell'America del Sud, marzo 2010
- 09 - I Balcani tra orizzonte europeo e tensioni interetniche - I casi di Bosnia-Erzegovina e Macedonia, marzo 2010

*Coordinamento redazionale a cura del:*

Senato della Repubblica  
SERVIZIO STUDI  
Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it  
SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI  
Tel. 06.67062989 - e-mail: segreteriaAAll@senato.it