

Aprile 2010
Rapporto n. 12



AFGHANISTAN

CI SI PUÒ FIDARE DI KARZAI?



ARGO

Analisi e Ricerche Geopolitiche sull'Oriente
Osservatorio sull'Asia minore, centrale e meridionale
Piazza di Firenze, 24 - 00186 Roma, Italy - Tel/fax +39 06 6875271
www.argoriente.it

EXECUTIVE SUMMARY

Le recenti esternazioni del Presidente Karzai, che ha attribuito agli occidentali la responsabilità dei brogli nelle elezioni dell'agosto 2009 e ha minacciato di legittimare l'insurrezione dei taliban contro le forze straniere, hanno fatto sorgere nuovi interrogativi sulla possibilità di fare affidamento sul leader afgano. Tuttavia, il suo ruolo e quello del suo governo sono determinanti per il successo della strategia di counterinsurgency che ha due componenti: una militare, che vede impegnate principalmente le forze occidentali, e una civile, in cui protagonista deve essere la dirigenza afgana. Sinora le risposte che questa ha dato alle richieste e alle esigenze della popolazione sono state assai deludenti, acuendo un malessere di cui cercano di approfittare i taliban e gli altri gruppi eversivi.

Tuttavia, la precarietà della situazione di sicurezza, aggravata anche dalle ingerenze dei paesi vicini, e il crescente distacco della popolazione dalle istituzioni dello Stato richiedono uno sforzo congiunto e convinto da parte della leadership afgana e di quella occidentale per superare tensioni e divergenze e collaborare per la stabilità e lo sviluppo del paese. Un divorzio non è un'opzione da prendere in considerazione, né lo è un disimpegno precipitoso della comunità internazionale. Karzai non ha alternative all'aiuto dell'occidente perché quello promesso dagli altri governi della regione è inferiore per qualità e quantità e risponde principalmente all'obiettivo di rafforzare la loro influenza in Afghanistan o contrastare quella degli avversari. Nello stesso tempo, per i paesi NATO non vi sono alternative a Karzai: quelle che vengono presentate o sono peggiori o non si possono materializzare in tempi brevi. Egli è stato posto alla guida dell'Afghanistan dagli USA ed è con il loro aiuto che ha conservato il potere; tuttavia, non può apparire un "fantoccio" nelle loro mani perché sa che il popolo non può accettare un leader debole e irrisolto di fronte agli stranieri.

Pur con i limiti del suo progetto politico e le gravi carenze della sua azione di governo egli è finora riuscito a tenere unito il paese, ha fatto emergere figure politiche professionalmente competenti e di formazione occidentale e ha tenuto un atteggiamento fermo e coerente di fronte all'estremismo e al terrorismo. Per il futuro occorre un attento monitoraggio dell'attività dell'esecutivo, calibrando gli aiuti sulla base dei risultati conseguiti e promuovendo una effettiva decentralizzazione. Criterio principale per l'erogazione dei finanziamenti deve essere l'impegno per la lotta alla corruzione e il miglioramento della governance.

1. Negli ultimi tempi gli ambienti politici e giornalistici occidentali, e in particolare quelli statunitensi, si sono chiesti se è possibile continuare a fare affidamento sul Presidente Karzai per ottenere la stabilizzazione dell'Afghanistan. Dubbi e timori sull'affidabilità del leader afgano e sulla sua credibilità politica si erano manifestati più volte in passato, soprattutto in occasione delle elezioni dell'agosto 2009, caratterizzate da frodi generalizzate che gli osservatori internazionali avevano attribuito principalmente ai settori vicini o legati al Presidente. Questi le aveva ammesse implicitamente accettando di partecipare a un turno di ballottaggio con il secondo classificato, Abdullah Abdullah, nonostante i dati preliminari gli attribuissero più della metà dei voti. Proprio sul problema dei brogli elettorali è intervenuto a sorpresa Karzai, il 1° aprile, nel corso di una visita alla sede della *Independent Election Commission* (IEC). Parlando a braccio, egli ha riconosciuto che nelle elezioni presidenziali e provinciali del 2009 vi sono state frodi massicce, ma queste sarebbero state compiute dagli stranieri e al riguardo ha citato la responsabilità del diplomatico statunitense Peter Galbraith, al tempo vice direttore di UNAMA, e dell'ex Generale francese Philippe Morillon, capo della missione di osservatori della UE. Ha anche sottolineato che "i voti della nazione afgana erano sotto il controllo di una ambasciata" e che gli stranieri troveranno delle scuse per rinviare le elezioni politiche, indette per il prossimo mese di settembre; essi vogliono un Parlamento e un Presidente inefficienti. Rivolto ai funzionari della Commissione ha affermato "voi siete passati attraverso un tipo di elezioni in cui non solo eravate minacciati dai terroristi ma vi siete anche dovuti confrontare con una massiccia interferenza da parte degli stranieri". Karzai ha aggiunto che "una linea molto sottile distingue la cooperazione e l'assistenza dall'invasione", alludendo alla possibilità di una "resistenza nazionale".

L'intervento ha suscitato stupore e sconcerto sia nelle capitali occidentali che in alcuni ambienti politici afgani, anche perché privo di giustificazione e per di più giunto pochi giorni dopo la visita a Kabul del Presidente Obama (28 marzo) che doveva ricreare un clima di collaborazione tra l'Afghanistan e gli USA. Il portavoce della Casa Bianca, Robert Gibbs, ha dichiarato che le denunce di Karzai sul coinvolgimento degli osservatori stranieri nei brogli elettorali in Afghanistan sono "*genuinely troubling*"; da parte sua, Galbraith le ha definite assurde. Preoccupato delle reazioni che le sue esternazioni avevano suscitato, il 2 aprile Karzai ha telefonato al Segretario di Stato Hillary Clinton per sottolineare che il contenuto delle sue dichiarazioni era stato travisato; egli aveva voluto solo criticare la stampa occidentale per la sua copertura delle vicende afgane. Nello stesso tempo ha ribadito la riconoscenza del suo paese alla comunità internazionale per l'aiuto fornito. I commenti del Dipartimento di Stato al colloquio sono stati piuttosto freddi, a conferma che sui rapporti bilaterali continuava a gravare l'ombra di comportamenti irrazionali del leader afgano.

La prova che l'auspicato chiarimento in realtà non c'era stato è giunta poco dopo. Il giorno 3 aprile, incontrando un gruppo di deputati suoi sostenitori, Karzai ha ipotizzato che il coinvolgimento degli USA negli affari interni del paese potrebbe costringerlo a legittimare i taliban o addirittura a unirsi a loro¹. Inoltre, nel corso di una visita di due giorni a Kandahar, accompagnato dal Generale Stanley A. McChrystal, Karzai ha promesso agli anziani tribali, molto critici verso il

¹ Il portavoce presidenziale ha smentito che Karzai abbia fatto queste dichiarazioni, confermate tuttavia alla *Associated Press*, separatamente, da tre deputati presenti all'incontro (*RFE/RL*, 7 aprile 2010).

suo governo per la diffusione della corruzione e del nepotismo e per il deterioramento della situazione di sicurezza, che la preannunciata operazione militare congiunta per sottrarre la provincia al controllo dei militanti avrà luogo solo se le comunità locali daranno il loro consenso. Nell'occasione, ha anche rivolto un invito ai taliban a prendere le distanze dagli stranieri, come ha fatto lui, e a impegnarsi a servire il proprio paese. Queste nuove dichiarazioni hanno avuto, da parte occidentale, risposte più ferme anche se attente a evitare una spiralizzazione di accuse e contraccuse, per non compromettere la possibilità di un dialogo costruttivo. Il portavoce della NATO, James Appathurai, ha ammonito Karzai (6 aprile) a non minare il sostegno pubblico per gli sforzi dell'Alleanza in Afghanistan. Robert Gibbs ha ribadito (5 aprile) che *"the substance of the remarks ...are obviously not true"* e ha espresso la frustrazione dell'Amministrazione a nome delle famiglie americane che vedono i loro soldati fare servizio a tanta distanza per aiutare a portare la pace e la sicurezza in Afghanistan. Egli ha sottolineato che il Presidente Karzai è un leader democraticamente eletto e che gli USA continueranno a lavorare con lui e con altri per raggiungere l'obiettivo di portare la sicurezza al popolo afgano. Ciononostante, ha affermato che ulteriori critiche potrebbero compromettere la visita che Karzai deve compiere a Washington, il 12 maggio, su invito di Obama². A questo punto, entrambe le parti hanno evidentemente capito che l'escalation delle accuse rischiava di avere ripercussioni irrimediabili sulla cooperazione bilaterale e hanno cercato di smussare i toni del confronto con iniziative e dichiarazioni concilianti. Il 7 aprile, a Kabul, il portavoce presidenziale Wahid Omar ha annunciato le dimissioni del Presidente della IEC, Azizullah Ludin, e del *chief electoral officer*, Daoud Ali Najafi, accusati dagli occidentali di aver avallato i brogli dello scorso agosto. Era un gesto atteso, in un certo modo preannunciato dallo stesso Karzai in occasione della visita agli uffici della Commissione, ma nello stesso tempo visto da molti come un ramoscello di olivo offerto dal leader afgano. Poche ore dopo, il portavoce del Dipartimento di Stato, Philip J. Crowley, ha definito *"outrageous accusations"* le insinuazioni di Galbraith che Karzai farebbe uso di droga e ha ribadito che non c'è nessun cambiamento nel programma della visita del 12 maggio, precisando *"noi siamo preoccupati per alcune cose che lui dice ma penso che anche lui e altri possono essere preoccupati per cose che vengono dette negli USA"*. Ha infine ribadito che Karzai è *"a figure that we respect and that we are working closely with to see the emergence of an effective government at the national level"*³. Il giorno 9, il Presidente Obama ha definito Karzai, in una intervista alla ABC, *"a critical partner"* nella lotta ad al-Qaida, aggiungendo che egli deve anche fronteggiare *"a challenge in dealing with domestic politics"*. Nello stesso tempo, il Segretario Generale della NATO, Anders Fogh Rasmussen, ha ribadito che l'Alleanza riceve *"in general very good cooperation"* da parte di Karzai e del suo governo. Inoltre, il Consigliere per la sicurezza nazionale del Presidente USA, Generale James Jones, ha riferito che Obama ha inviato una lettera a Karzai, consegnata il giorno 8 dall'Ambasciatore Karl W. Eikenberry, per ringraziarlo di aver organizzato la sua visita avvenuta con breve preavviso e per ribadire l'impegno degli USA *"per il successo della nostra operazione e della nostra partnership"*. Jones ha anche smentito che nell'incontro tra i due Capi di Stato Obama abbia *"chastised and lectured"* Karzai per la corruzione e la scarsa *governance*; la conversazione è

² Più dura è stata invece la reazione del Primo Ministro canadese Stephen Harper che ha definito le accuse di Karzai *"completamente inaccettabili"*.

³ *The New York Times*, 8 aprile 2010.

stata invece, rispettosa e molto amichevole, diretta e franca⁴. Una conferma che la crisi è per il momento superata è giunta dalla visita che il 10 aprile Karzai ha compiuto al Quartier Generale di ISAF, accompagnato dal Ministro della difesa Abdul Rahim Wardak. Inoltre, il 17 aprile Kabul ha annunciato la nomina di Fazel Ahmed Manawi alla guida della IEC e di due esperti stranieri (Johann Kriegler, Sud Africa, e Safwat Sidiqi, Iraq) tra i cinque membri della *Electoral Complaints Commission* (ECC). I nomi di questi ultimi due erano stati indicati dal Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'ONU per l'Afghanistan, Staffan de Mistura, che ha accolto con favore le decisioni del Presidente, sottolineando che le decisioni della ECC dovranno essere prese con il consenso di almeno uno dei due membri stranieri, e ha invitato la comunità internazionale a contribuire al finanziamento delle prossime elezioni politiche.

2. Anche se già più volte in passato Karzai aveva assunto atteggiamenti di critica e di condanna nei confronti degli alleati occidentali, in particolare per la scarsa attenzione che dedicherebbero al problema delle vittime civili nel corso delle operazioni militari, sui motivi delle recenti accuse sono state avanzate varie interpretazioni che hanno cercato anche di spiegare i toni insolitamente duri e intimidatori. Appare verosimile che esse rappresentino il segnale di una profonda irritazione del Presidente per alcuni episodi verificatisi nei giorni precedenti, da lui considerati come una sfida alla sua autorità e al suo prestigio internazionale. Il 31 marzo, la *Wolesi Jirga* (Camera Bassa) ha respinto a grandissima maggioranza (solo sei voti a favore su 130), la nuova disciplina elettorale che il Presidente aveva introdotto con un decreto. Tra le misure previste, una in particolare ha suscitato le riserve dei parlamentari afgani e dei governi occidentali: quella relativa ai criteri per la nomina dei cinque membri della *Electoral Complaints Commission* (ECC). Mentre la legislazione precedente stabiliva che tre di essi fossero indicati dal Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'ONU per l'Afghanistan, la nuova normativa prevedeva inizialmente che tutti e cinque fossero di nazionalità afgana e designati dal Presidente, dopo consultazioni con la Corte Suprema, la *Wolesi Jirga* e la *Afghan Independent Human Rights Commission* (AIHRC). Successivamente, a seguito delle critiche della comunità internazionale, Karzai ha emendato ulteriormente la riforma accettando che due dei cinque membri della ECC siano stranieri, proposti da UNAMA. Nonostante queste modifiche, gli avversari sono stati fermi nell'opposizione al provvedimento accusando Karzai, che già designa tutti i membri della IEC, di voler rafforzare il suo controllo sull'intero processo elettorale per influenzare il risultato delle prossime consultazioni politiche e scongiurare la possibilità che dalle urne esca una Camera ostile alla Presidenza o non allineata a essa. Il deputato Ramazan Bashardost ha affermato che con la riforma Karzai ha voluto beneficiare la sua famiglia e i suoi parenti. L'avversione del leader afgano all'ipotesi di una presenza maggioritaria di personalità straniera nella ECC è facilmente comprensibile; è stata proprio la ECC che ha invalidato circa un milione di voti alle elezioni presidenziali, annullando la sua vittoria al primo turno⁵. In ogni

⁴ Il quotidiano britannico *The Guardian* ha scritto (8 aprile) che in occasione della visita "insultingly brief" a Kabul, il Presidente Obama avrebbe tenuto un atteggiamento ("in his most condescending, holier-than-thou professional mode") che avrebbe fatto irritare anche un santo. Per *The Washington Post* (5 aprile 2010), "Karzai saw the visit less as a public show of partnership than the United States coming to scold an ineffectual leader".

⁵ Nonostante il pronunciamento della *Wolesi Jirga*, non è chiaro ancora con quale normativa si andrà al voto. Infatti, l'esecutivo sottolinea che, secondo l'articolo 109 della Costituzione, il Parlamento non può legiferare su materie elettorali nell'ultimo anno della legislatura. Tale interpretazione è condivisa anche dalla Meshrano Jirga (o Senato).

caso, la decisione della *Wolesi Jirga* ha contribuito a inasprire ulteriormente i rapporti con il Presidente che già aveva dovuto accettare la bocciatura di molti Ministri del nuovo esecutivo; certamente non contribuirà a rasserenare gli animi le accuse da lui mosse ai deputati di essersi lasciati influenzare dagli stranieri in occasione del voto sulla Legge.

Oltre che dagli ostacoli posti sul piano interno alla sua azione politica, Karzai sarebbe stato indispettito dall'atteggiamento e dalle dichiarazioni del Presidente Obama e dei suoi collaboratori in occasione della loro visita a Kabul. Il Generale James Jones ha riferito ai giornalisti, durante il viaggio verso la capitale afghana, che il Presidente avrebbe richiamato Karzai a un maggiore impegno nella lotta alla corruzione e per il miglioramento della *governance* e ha sottolineato che il leader afghano non ha fatto progressi su questo fronte dall'inizio del suo secondo mandato (19 novembre). Forse ancor più cocente per la sensibilità e l'orgoglio di Karzai è una rivelazione fatta da Jones: i dirigenti afghani erano stati avvertiti della visita solo poco prima dell'arrivo di Obama all'aeroporto della Capitale. Nello stesso contesto non dovrebbe stato aver fatto molto piacere a Karzai neanche il colloquio con il Presidente Obama che, come preannunciato dal Generale Jones, gli avrebbe chiesto tra l'altro di definire norme più rigide contro la corruzione, di stabilire linee guida sull'approccio da seguire per convincere i militanti a rinunciare alla lotta armata e di accettare una presenza internazionale nella ECC⁶. L'insoddisfazione del leader statunitense sui risultati dell'azione del governo di Kabul è apparsa evidente anche durante l'incontro con la stampa. A questi "sgarbi" Karzai ha risposto con un gesto di sfida, inserendo nella delegazione afghana anche il 1° Vice Presidente Fahim Khan nonostante l'Ambasciata USA avesse precisato che non era invitato. I diplomatici statunitensi non avevano infatti nascosto le loro riserve alla decisione di Karzai di scegliere come 1° Vice Presidente proprio Fahim Khan, una personalità controversa, accusata di violazioni di diritti umani e legami con gruppi criminali⁷.

Come era prevedibile, sulle recenti dichiarazioni di Karzai si è aperto un vivace dibattito anche tra le forze politiche e i mass media afghani, seguito con attenzione anche dai settori più maturi e informati della popolazione. Abdullah Abdullah ha accusato il Presidente di minare il morale delle forze impegnate nella guerra al terrorismo descrivendo l'Afghanistan come un paese occupato dagli stranieri; ciò rappresenta, a suo avviso, un tradimento degli interessi nazionali. Abdullah ha anche definito "erratic" il comportamento del Presidente e dei suoi collaboratori. Alcuni deputati della *Wolesi Jirga* hanno criticato con forza le affermazioni del Presidente durante la sua visita a Kandahar sostenendo che esse rappresentano una violazione della Costituzione perché egli avrebbe dovuto prima informarne il Parlamento. Con le sue iniziative, egli starebbe emarginando l'Afghanistan dal resto del mondo. I mass media favorevoli o contrari al Presidente presentano le esternazioni come segni della frustrazione di un politico che sta incontrando serie difficoltà a governare il paese. I primi, in particolare, mettono in evidenza il suo impegno per rafforzare i poteri presidenziali in modo da controllare il processo elettorale e impedire nuovi brogli nelle prossime consultazioni politiche. I secondi parlano di una agenda personale: Karzai resisterebbe alle pressioni occidentali per una lotta più determinata alla corruzione perché membri della sua famiglia vi sarebbero coinvolti. Wadir Safi, professore all'Università di Kabul, ha

⁶ *The Washington Post*, 2 aprile 2010.

⁷ *BBC*, 3 aprile 2010.

sottolineato che le accuse all'Occidente danneggiano gli interessi degli afgani: esse priveranno il paese dell'aiuto e dell'assistenza degli stranieri e contribuiranno a peggiorare le già difficili condizioni di vita della popolazione⁸. Il gruppo parlamentare "Terza Linea" ha sollecitato Karzai ad aumentare gli sforzi per migliorare le relazioni con gli USA e la comunità internazionale poiché il paese ha bisogno del loro aiuto. Per contro, la gente comune mostra di condividere le recenti prese di posizione del Presidente sull'interferenza degli stranieri negli affari interni del paese. Questi non mirano a portare una pace duratura in Afghanistan ma perseguono solo i loro interessi⁹. Tale atteggiamento può essere spiegato anche con l'influenza che esercita la televisione pubblica, controllata dal governo e ancora la più vista nonostante lo sviluppo delle emittenti private, nell'orientare i giudizi dei cittadini.

3. Le recenti tensioni nei rapporti tra Kabul e Washington, anche se hanno colpito per la forma e l'acrimonia delle accuse, non hanno meravigliato più di tanto gli osservatori perché con l'arrivo di Obama alla Presidenza si era rotto il feeling che aveva legato Karzai e Bush, grazie all'intermediazione dell'ex Ambasciatore statunitense a Kabul, Zalmay Khalilzad, da molti considerato l'ispiratore se non il responsabile delle principali scelte politiche dell'Afghanistan. La nuova dirigenza di Washington aveva mostrato anche nei mesi antecedenti al suo insediamento di avere idee ben diverse da quella precedente sulla crisi afgana e sulle cause che hanno concorso a determinarla. Si sono interrotte subito quelle manifestazioni di amicizia e di rispetto simboleggiate dai colloqui in videoconferenza, due volte al mese, tra i due Presidenti. Secondo molti, queste relazioni privilegiate avevano nascosto le carenze del leader afgano rendendo più difficile chiedergli conto del suo operato. Era necessario pertanto mostrare un atteggiamento di freddezza e di cautela fino a quando non avesse dimostrato la sua statura di leader e affrontato adeguatamente la diffusione della corruzione. Il 23 gennaio 2009, Obama ha dichiarato che il governo di Kabul è stato incapace di "*deliver basic services*". Pochi giorni prima, nel corso di una audizione davanti a un comitato del Senato, Hillary Clinton aveva affermato che l'Afghanistan è un narco-Stato, il cui governo è afflitto da una capacità limitata e da una corruzione diffusa. Ella aveva aggiunto che Washington "userà tutti gli strumenti a disposizione, di carattere diplomatico, economico e militare, per lavorare con coloro che in Afghanistan e in Pakistan vogliono la sconfitta di al-Qaida, dei taliban e degli altri gruppi estremisti". Durante una sua visita a Kabul nel 2008, l'allora Senatore Joe Biden aveva avuto un burrascoso colloquio con Karzai; esasperato per non aver ricevuto risposte chiare su droga e corruzione, si sarebbe lanciato in una invettiva verbale e avrebbe lasciato infuriato l'incontro¹⁰. L'inviato speciale per l'Afghanistan e il Pakistan, Richard Holbrooke, aveva scritto nella primavera del 2008 che la massiccia corruzione, ufficialmente approvata, e il traffico della droga sono i problemi più seri per l'Afghanistan e offrono ai taliban una opportunità unica per ottenere consensi. Successivamente, sul numero di settembre/ottobre 2008 di *Foreign Affairs*, aveva definito la politica USA in Afghanistan un fallimento sottolineando che occorre nuove idee per le aree tribali pakistane, per i capi dei cartelli del narcotraffico che controllano il sistema afgano, per la polizia, per la incompetenza e la corruzione del governo di Kabul. Ancora meno

⁸ RFE/RL, 6 aprile 2010.

⁹ Pajhwok, 5 aprile 2010.

¹⁰ BBC, 5 febbraio 2009.

“diplomatico” è stato l’intervento del Segretario Generale pro-tempore della NATO, Jaap de Hoop Scheffer, che in una intervista al *Washington Post* (19 gennaio 2009) ha dichiarato che il problema principale per l’Afghanistan non sono tanto i taliban quanto il fatto che il Paese ha “*too little good governance*”. Ha quindi ribadito che la NATO ha pagato abbastanza, in vite umane e risorse finanziarie, e può pretendere dal governo Karzai azioni più concrete ed efficaci per debellare la corruzione e aumentare l’efficienza, anche se ciò comporta scelte politiche difficili. A tali accuse le Autorità di Kabul hanno risposto ricordando che il governo afgano e la comunità internazionale sono ugualmente responsabili dei successi e degli insuccessi degli ultimi anni. Hanno quindi denunciato le colpe degli stranieri, che non hanno mai voluto colpire i santuari dei terroristi in territorio pakistano e ostacolano il rafforzamento delle istituzioni statali appoggiando i loro *warlord* preferiti e alimentando la corruzione con una gestione diretta e incontrollata degli aiuti. Kabul ha rilevato che la produzione di oppio è più alta proprio nelle aree dove sono schierate le forze straniere.

Le difficoltà nei rapporti bilaterali sono continuate per tutto il 2009, anche a causa del clima creatosi nel paese con l’approssimarsi delle consultazioni e dei problemi sorti con i brogli che hanno condizionato l’esito del voto. Inoltre, sensibile alle sollecitazioni della popolazione pashtun, maggiormente coinvolta nelle vicende belliche, Karzai ha più volte denunciato l’uccisione di civili nelle operazioni militari di ISAF/*Enduring Freedom* chiedendo un cambiamento delle regole di ingaggio, con un più diretto coinvolgimento delle forze afgane e una maggiore attenzione per i costumi e le tradizioni locali. Ha altresì ribadito la sua determinazione a resistere a ogni ingerenza straniera per evitare che l’Afghanistan diventi un “paese fantoccio”. L’incomprensione tra i due governi si è acuita a seguito delle scelte elettorali del Presidente afgano (in particolare, gli accordi con Fahim Khan e con Abdul Rashid Dostum), alle quali Washington ha risposto con manifestazione di apertura nei confronti degli altri candidati: l’Ambasciatore Eikenberry ha partecipato, in una occasione, alle conferenze stampa tenute da Abdullah Abdullah, Ashraf Ghani e Mirwais Yasini, pur ribadendo che la sua presenza non rappresentava un appoggio nei loro confronti.

Era evidente che l’Amministrazione USA, dopo aver dato l’impressione di voler puntare sul governatore della provincia di Nangarhar, Gul Agha Shirzai (pashtun), per costruire una alternativa a Karzai, avrebbe preferito un accordo tra i principali avversari del Presidente, con la presentazione di un candidato unico, accettato da tutte le etnie del paese, dotato di esperienza e carisma e in grado di estendere l’autorità dello Stato su tutte le province imponendosi ai gruppi che attualmente la contestano più o meno apertamente. Il più impegnato in questo tentativo era stato Richard Holbrooke, che aveva fatto ben poco per tenere segreto il suo desiderio di vedere affermarsi un altro leader, suscitando la rabbia negli ambienti della presidenza afgana. Di fronte alle divisioni tra gli oppositori del Capo dello Stato, Washington ha cercato di perseguire un obiettivo di ripiego: convincere Karzai ad accettare l’istituzione della figura di un *Chief Executive* (paragonabile a quella di un Primo Ministro) per la guida dell’esecutivo. Per tale posizione, peraltro non prevista dalla Costituzione, è stato più volte fatto il nome di Ashraf Ghani. Questi, tuttavia, per quanto rispettato e stimato all’estero per la sua integrità ed esperienza (è stato Ministro delle finanze dal giugno 2002 al novembre 2004 e in precedenza dirigente della Banca Mondiale) è poco amato in patria per il suo

carattere spigoloso e l'indisponibilità a compromessi. Nei piani USA, la designazione di Ghani poteva frenare l'influenza dei *warlord* e degli altri gruppi di potere sulle scelte del governo.

In ogni caso, Washington voleva che le elezioni portassero a un consolidamento delle istituzioni, con una piena legittimazione della nuova dirigenza, ma tale disegno è stato compromesso dall'ampiezza delle irregolarità e delle frodi, compiute con il coinvolgimento di settori e personalità dello Stato. Ha cercato di uscire dall'impasse proponendo a Karzai di accettare un turno di ballottaggio per dare credibilità al processo elettorale, ma tale richiesta è stata a lungo respinta dal leader afgano. Il *Washington Post* ha scritto (il 3 novembre 2010) che in una cena organizzata il giorno dopo le consultazioni Karzai si era mostrato giubilante per la sua vittoria, che i primi risultati davano per certa; tuttavia Richard Holbrooke, che era tra gli invitati, si è rifiutato di riconoscergli il successo sostenendo con durezza che era necessario tornare al voto. Da quel momento i rapporti tra i due si sono ulteriormente deteriorati e sono passati mesi prima che si incontrassero nuovamente. Infatti, Karzai è stato convinto ad accettare il turno di ballottaggio da John Kerry, Capo della Commissione per le relazioni estere del Senato USA, che in un colloquio teso e lungo ha saputo trovare i toni giusti, alternando comprensione e fermezza, per rendere meno difficile una decisione che rappresentava in ogni caso una sconfessione per il Presidente.

Superata la fase più acuta della crisi, con la rinuncia di Abdullah Abdullah a presentarsi al ballottaggio perché non esistevano le condizioni per un voto regolare e trasparente e la conseguente proclamazione della vittoria di Karzai, le relazioni tra Washington e Kabul non hanno visto quel miglioramento che molti si aspettavano perché sono state turbate dalla rivelazione, da parte di organi di stampa statunitensi, di estratti del contenuto di due messaggi molto critici nei confronti di tutta la dirigenza di Kabul, inviati dall'Ambasciatore Eikenberry al Presidente Obama impegnato nel difficile compito di definire una nuova strategia per l'Afghanistan. Il 6 novembre, l'Ambasciatore scriveva, in particolare, che “Karzai non è un partner strategico adeguato. La strategia di *counterinsurgency* presuppone l'esistenza di una leadership politica afgana in grado sia di assumere la responsabilità che di esercitare la sovranità per il conseguimento del nostro obiettivo: un Afghanistan sicuro, pacifico, *minimally* autosufficiente nella lotta contro i gruppi terroristici transnazionali. Karzai continua ancora a evitare le responsabilità per qualsiasi onere da Stato sovrano, sia esso la difesa, la *governance* o lo sviluppo. Egli e molti del suo circolo non vogliono che gli USA se ne vadano ... e ritengono che noi desideriamo ardentemente il loro territorio per una guerra senza fine al terrorismo e per le basi militari da utilizzare contro le potenze confinanti”. Eikenberry aggiungeva che “oltre allo stesso Karzai non c'è una classe politica dirigente, con una identità nazionale che trascenda dalla affiliazione locale e fornisca una partnership affidabile”¹¹.

I due governi hanno anche una valutazione diversa sull'approccio da usare per una soluzione pacifica del conflitto. Mentre entrambi sono convinti della necessità di perseguire con determinazione il processo di reintegrazione dei militanti di base, offrendo opportunità di impiego e assistenza a coloro che vogliono rinunciare alla lotta armata, esistono contrasti sui tempi e sulle condizioni per la riconciliazione con i dirigenti dei gruppi terroristici. Le autorità di Kabul sono aperte alla possibilità di accordi anche con i leader di questi gruppi, inclusi il mullah Omar e

¹¹ Le frasi sono tratte da un articolo di *The New York Times* (26 gennaio 2010) che era entrato in possesso del testo integrale dei documenti.

Gulbuddin Hekmatyar che il Presidente Karzai ha invitato più volte ad abbandonare la lotta e a partecipare alla ricostruzione delle istituzioni dello Stato. Invece, gli occidentali, e soprattutto gli USA, sono contrari al tentativo di coinvolgere nei negoziati i vertici dei movimenti eversivi perché ritengono che attribuire loro un ruolo politico sarebbe destabilizzante per il paese. Il Segretario di Stato Hillary Clinton ha affermato il 30 gennaio, in una intervista alla *National Public Radio*, “noi non parleremo con gli elementi realmente cattivi perché essi non rinunceranno ad al-Qaida, non rinunceranno alla violenza e non accetteranno di rientrare nella società. Ciò non accadrà con il mullah Omar e con quelli come lui”. Il giorno 8 marzo, il Segretario alla difesa, Robert Gates, ha ribadito che è troppo presto per aspettarsi una riconciliazione con alcuni esponenti della dirigenza taliban. Essi saranno interessati al processo, alle condizioni poste dal governo, solo quando si renderanno conto che la possibilità di una loro vittoria è molto dubbia.

Più di recente, ma prima delle esternazioni già citate, erano sorte nuove tensioni a seguito della decisione di Karzai di porre sotto il suo controllo la ECC. Per dimostrare il suo dissenso verso una iniziativa che compromette la possibilità di assicurare un controllo del regolare svolgimento delle prossime elezioni politiche, Washington aveva sospeso una visita ufficiale di Karzai negli USA. Per reazione, egli ha invitato a Kabul il Presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad che ne ha approfittato per pronunciare, dal palazzo presidenziale, un violento discorso anti-USA, accusati di fare il doppio gioco: prima hanno creato i terroristi e ora dicono di combatterli¹². I sentimenti del leader afgano nei confronti di Washington e della sua politica sono descritti in un articolo del *New York Times* (30 marzo 2010); nel corso di alcuni incontri con esponenti politici e rappresentanti della stampa, Karzai avrebbe dichiarato che gli americani sono in Afghanistan perché vogliono dominare il paese e la regione e ciò costituisce un ostacolo ad accordi di pace con i taliban. Egli ha dato l'impressione ai suoi ascoltatori di credere di essere l'unico in grado di opporsi ai disegni statunitensi.

4. Nonostante le difficoltà che presenta la collaborazione con il Presidente Karzai e il suo governo, il loro ruolo è determinante per il successo della strategia di *counterinsurgency* e dei tentativi di arrivare ad accordi di pace con i militanti che non mascherino una resa ma creino le condizioni per la stabilità del paese, garantendo la tutela dei principi e dei valori recepiti dalla Costituzione. La strategia ha infatti due componenti: una militare, che in questa fase coinvolge soprattutto le forze straniere, diretta a sottrarre l'iniziativa ai gruppi terroristici rafforzando il controllo dello Stato e proteggendo la popolazione; e una civile. Questa deve vedere come protagonista principale la dirigenza afgana impegnata con serietà e determinazione, sia a livello centrale che periferico, a migliorare la *governance*, lottare contro la corruzione e il narcotraffico, potenziare le forze di sicurezza nazionali mobilitando attorno a esse il sostegno popolare, rilanciare l'economia, creare nuove opportunità di lavoro, estendere gli spazi di libertà individuale e collettiva, garantire a tutti i cittadini di poter fruire dei propri diritti. Solo così i successi tattici dell'azione militare si potranno trasformare in strategici, sottraendo ai taliban la possibilità di

¹² Probabilmente anche per prendere le distanze da queste dichiarazioni, il giorno successivo, nel corso di una visita a Islamabad, Karzai ha dichiarato di non volere che India e Pakistan, o qualsiasi altro paese, combattano le loro guerre sul territorio afgano.

sfruttare il malcontento della popolazione e la sua sfiducia verso le istituzioni per alimentare la lotta armata e perseguire l'obiettivo della ricostituzione dell'Emirato islamico dell'Afghanistan.

Sinora le risposte di Karzai a queste attese sono state assai deludenti. Inoltre, nonostante le promesse fatte in occasione del discorso di insediamento, per l'inizio del suo nuovo mandato, e durante la Conferenza di Londra (28 gennaio), non vi sono ancora segnali di un reale cambiamento nell'operato del governo. I provvedimenti annunciati o decisi appaiono inadeguati a far fronte alle sfide che si presentano e spesso la loro attuazione mostra la mancanza di una precisa volontà politica di affrontare i problemi dalla base. Alcune iniziative, poi, vanno nella direzione opposta a quella auspicata, come la riforma della Legge elettorale e dei criteri di nomina dei membri della ECC. Karzai non riesce a essere ancora uno statista illuminato e carismatico, con una visione strategica del futuro dell'Afghanistan e la capacità di imporla a tutte le componenti della società. I ritardi più gravi riguardano la *governance* e la lotta alla corruzione, forse perché sono quelli in cui sono più forti gli intrecci etnico-tribali e i condizionamenti familiari. È emblematico, al riguardo, il rifiuto del Presidente di intervenire per ridurre il ruolo e l'influenza di suo fratello Ahmed Wali nelle scelte politiche, economiche e di sicurezza della provincia di Kandahar. Forse le denunce a suo carico di coinvolgimento in attività illecite, avanzate da più parti, non sono suffragate da prove concrete e inequivocabili ma sono troppo numerose per essere ignorate. In tale quadro, l'allontanamento di Ahmed Wali dalla provincia, sia pure con un incarico diplomatico come da alcuni proposto, potrebbe essere un segnale importante di cambiamento e favorire il successo della prevista operazione militare NATO, diretta a riportare ordine e sicurezza nella provincia.

Nello stesso contesto, non possono essere dimenticati gli errori compiuti dai paesi occidentali. Essi non hanno fatto tutto quanto potevano, ed era necessario, per aiutare il leader afgano e metterlo in condizione di estendere progressivamente il proprio controllo sul territorio, aumentare il sostegno popolare alla sua azione e rafforzare le istituzioni create dopo la caduta del regime taliban. I dirigenti di Kabul non sono stati trattati come partner importanti e rispettati nella pianificazione dell'intervento militare e dell'assistenza civile. Solo dalla seconda metà dello scorso anno, i Comandi di ISAF e della Coalizione internazionale hanno mostrato di impegnarsi concretamente ed efficacemente per ridurre il numero delle vittime civili nelle operazioni delle proprie forze, rivedendo le regole di ingaggio. Il ritardo con cui sono state accolte le richieste che Karzai ha continuato a presentare ogni volta che si verificavano episodi di particolare gravità ha contribuito ad alienare il supporto popolare nei confronti del Presidente, considerato troppo debole e accondiscendente di fronte agli stranieri. Inoltre, una parte consistente dei finanziamenti erogati, peraltro molto inferiori a quelli promessi¹³, è stata spesa per progetti che rispondevano a esigenze di politica interna dei paesi donatori, soprattutto in vista di scadenze elettorali, senza tener conto delle reali necessità delle comunità locali e senza consultare il governo di Kabul. Per di più, per la loro esecuzione ci si è affidati principalmente a personale e società straniera, con una lievitazione dei costi considerata scandalosa dalla popolazione afgana. È anche da rilevare che in molte occasioni, soprattutto negli anni scorsi, i comandi e le organizzazioni occidentali hanno privilegiato i rapporti con i *warlord* o i *powerbroker* rispetto a quelli con i rappresentanti ufficiali delle istituzioni centrali o locali, interferendo in maniera negativa sui corretti equilibri di potere nel paese. Di conseguenza,

¹³ Nel periodo 2001-2009, sono stati 36 miliardi di dollari a fronte di impegni per 62 miliardi.

Karzai risponde alle accuse occidentali di essersi alleato con i *warlord* per vincere le elezioni sottolineando che questi hanno mantenuto la loro influenza o l'hanno addirittura rafforzata proprio grazie ai legami e alla collaborazione con gli stranieri. Un altro errore commesso dagli occidentali è quello di manifestare pubblicamente la loro insoddisfazione per i risultati dell'opera del governo, con una mancanza di rispetto verso i suoi dirigenti che un popolo orgoglioso e fiero come quello afghano non è disposto a tollerare.

Nonostante la fondatezza più o meno solida delle recriminazioni reciproche, la serietà della minaccia rappresentata dalla recrudescenza dell'attività dei gruppi eversivi e dai tentativi di ingerenza dei paesi vicini richiede alla dirigenza afghana e a quella occidentale uno sforzo congiunto e convinto per superare divergenze e incomprensioni e collaborare efficacemente per la stabilizzazione e lo sviluppo economico e sociale dell'Afghanistan. Karzai non ha alternative all'aiuto militare e finanziario dell'Occidente per la rinascita del suo paese: promesse e offerte delle nazioni confinanti, largamente inferiori per qualità e quantità, servono soprattutto a conseguire posizioni migliori nel "Great game" per la definizione delle aree di influenza nella regione. Nello stesso contesto, visto che al momento un abbandono precipitoso dell'Afghanistan è una opzione che non viene neanche presa in considerazione, per gli occidentali non vi sono alternative a Karzai: quelle che appaiono tali o sono peggiori o non si possono materializzare in tempi brevi. Egli è stato messo alla guida dell'Afghanistan dagli USA ed è grazie a loro aiuto che è rimasto al potere ma non può apparire un "fantoccio" nelle loro mani perché sa che le forze internazionali presto o tardi lasceranno l'Afghanistan e il popolo non accetterà un leader che si è mostrato debole e irresoluto nei confronti degli stranieri. Come hanno scritto molti, non vuole fare la fine dell'ultimo Presidente comunista Mohammad Najibullah, disprezzato dal suo popolo e mutilato e ucciso dai taliban dopo la conquista di Kabul. Egli è un politico abile, con un acuto istinto di sopravvivenza. Da qui i suoi gesti di sfida e le sue manifestazioni di indipendenza, quali le esternazioni dei giorni scorsi e l'invito al Presidente Ahmadinejad. In questo momento egli non guarda a Teheran in chiave anti-occidentale ma per ottenere un eventuale aiuto per fronteggiare i tentativi di ingerenza pakistani e per convincere i *warlord* tagiki e hazara a sostenerlo.

Pur con i limiti del suo progetto politico e le gravi carenze della sua azione di governo, egli è sin qui riuscito a tenere unito il paese, evitando che i contrasti interetnici e la lotta per il potere fossero risolti con il ricorso alle armi, come avvenuto per secoli. In questo sforzo, oltre a fare un uso spregiudicato degli strumenti che la sua carica gli mette a disposizione, ha mostrato una grande capacità di mediazione e una profonda conoscenza delle dinamiche tribali. Inoltre, ha dato spazio, nell'ambito della dirigenza, ad alcune figure professionalmente molto preparate, motivate e affidabili, di formazione occidentale, che possono svolgere un ruolo assai importante nei futuri assetti politici del paese. Ha avuto anche un atteggiamento fermo e coerente nella lotta al radicalismo islamico e al terrorismo, che non è in contraddizione con il suo impegno per la riconciliazione con la dirigenza dei gruppi armati anti-governativi anche se i richiami alla cautela da parte occidentale sono pienamente motivati. Nelle trattative, come ha dichiarato il rappresentante speciale uscente dell'UE, Ettore Sequi, ci sono paletti rossi che non devono essere superati: sono quelli fissati dalla Costituzione e non sembra che al momento Karzai sia disposto a fare concessioni al riguardo anche se è appare pronto a cooptare nella dirigenza alcuni esponenti taliban o del partito radicale Hezb-i Islami diretto da Gulbuddin Hekmatyar. Egli vuole, da un lato, gestire in prima

persona le trattative, sfruttando i contatti di cui già dispone, perché teme che gli USA si lascino influenzare dalla leadership militare pakistana ancora determinata a esercitare una propria influenza sull'Afghanistan, e, dall'altro, giungere a un accordo prima del disimpegno delle forze occidentali perché sa che, dopo, il suo peso contrattuale in sede negoziale sarà inferiore.

Alcuni organi di stampa statunitensi (e non solo) hanno elaborato analisi molto interessanti sui rapporti tra Washington e Kabul e sull'approccio da seguire per migliorare una collaborazione considerata al momento indispensabile. In particolare, *Time* ha scritto (5 aprile) che è un errore comune per le grandi potenze pretendere che quelli di cui esse si servono per combattere le loro guerre o per guidare le loro "satrapie" condividano la loro stessa agenda, solo perché in un certo momento hanno interessi in comune; per *The Christian Science Monitor* (5 aprile) bisogna imparare dalle lezioni del passato, quando gli americani hanno promosso e sostenuto l'arrivo al potere di leader eletti: viene il momento in cui questi devono mostrare la loro indipendenza. Nello stesso contesto, il britannico *FT.Com* sostiene (7 aprile 2020) che nei rapporti con il Presidente "*private firmness and public support*" sono più efficaci dei "*dressing-downs*" che fanno capire agli afgani che il loro Presidente e il loro paese sono sotto il controllo degli USA.

Altri hanno anche rilevato che il leader afgano è convinto di trovarsi in una posizione di vantaggio perché gli USA non potranno mai decidere un drastico ridimensionamento del loro impegno in Afghanistan e pertanto avranno comunque bisogno del governo di Kabul, quali che siano gli uomini che ne fanno parte, per realizzare i loro obiettivi. Di conseguenza, pur senza giungere mai a una rottura, perché non ha altri alleati al di fuori degli USA disposti a spendere miliardi di dollari per la guerra e la ricostruzione in Afghanistan, egli cercherà di sfruttare con molta spregiudicatezza quella che ritiene una posizione di forza. A tale rischio si può far fronte con un attento monitoraggio dell'attività del governo, calibrando gli aiuti sulla base dei risultati conseguiti, e con iniziative che promuovano una effettiva decentralizzazione. Offrire, ogni qualvolta possibile, assistenza direttamente ai leader provinciali permette di controllare meglio l'utilizzazione dei fondi e aiuta a far emergere personalità dotate di esperienza amministrativa, visione politica e carisma. Criterio principale di valutazione per l'erogazione dei finanziamenti, sia a livello centrale che periferico, deve essere, soprattutto nella fase iniziale, l'impegno per la lotta alla corruzione e per il miglioramento della *governance*, nella consapevolezza, tuttavia, che risultati significativi non potranno giungere in breve tempo. Nello stesso tempo Washington deve cercare di aiutare l'emergere di una alternativa credibile a Karzai, che tuttavia deve essere, e ancora di più apparire, il risultato di una selezione tutta interna alla classe politica afgana, condotta senza interferenze da parte degli stranieri.

Le ultime prese di posizione dell'Amministrazione di Washington sembrano confermare che la Casa Bianca vuole evitare una rottura traumatica nei rapporti con Kabul pur senza rinunciare a ricorrere a consigli e pressioni (anche dure se necessario) per impedire che le carenze dell'attività del governo Karzai compromettano il successo della strategia di stabilizzazione ideata per l'Afghanistan. Appare necessario, tuttavia, un riesame dell'approccio usato dalla diplomazia statunitense per trasmettere i suoi "messaggi" e della composizione del team che deve mettere in pratica la politica dell'Amministrazione. In questo contesto, alcuni osservatori statunitensi si sono chiesti quanto sia di aiuto la permanenza di Richard Holbrooke nel suo incarico di Inviato speciale

per l’Afghanistan e il Pakistan; sembra difficile che egli riesca a ricucire un rapporto di fiducia e collaborazione con Karzai. Nello stesso modo, la possibilità di manovra dell’Ambasciatore Eikenberry è stata seriamente compromessa dalla rivelazione del contenuto riservato dei suoi messaggi al Presidente Obama. Sono ugualmente dannose le fughe di notizie, riconducibili spesso a lotte di potere tra vari settori dell’Amministrazione statunitense più che a desiderio di alcuni funzionari di mettersi in mostra con i giornalisti, come quella sulla possibilità che il nome di Ahmed Wali Karzai sia aggiunto alla “*kill list*”¹⁴. Il Presidente Karzai legge attentamente la stampa americana e alcune sue reazioni apparentemente incomprensibili potrebbero essere dovute proprio a ciò che vi viene riportato, specialmente se è attribuito a “*unidentified senior officials*”.

¹⁴ *The Guardian*, 7 aprile 2010.