

Agosto 2010
Rapporto n. 13

AFGHANISTAN

**LA CONFERENZA DI KABUL:
LA SVOLTA CHE NON C'È STATA**



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

Ancor più della maggior parte delle nove Conferenze internazionali sull’Afghanistan tenute dal 2001, quella svoltasi a Kabul il 20 luglio scorso era stata caricata di significati speciali: doveva rappresentare una svolta nella gestione del processo di ricostruzione e di stabilizzazione del paese perché era la prima a essere organizzata nella Capitale afghana. Le autorità nazionali erano protagoniste in prima persona della sua preparazione e della predisposizione di misure di sicurezza adeguate alla protezione di un folto numero di personalità internazionali. Proprio questi ultimi due aspetti sono stati quelli che hanno raccolto il plauso dei partecipanti e degli analisti. Nonostante alcuni episodi minori, non si sono infatti registrate situazioni gravi di minaccia per gli ospiti, a conferma che le cinture di sicurezza attivate dalle forze afghane con il supporto di quelle di ISAF intorno al luogo ove si è svolta della Conferenza (palazzo del Ministero degli esteri) e nell’intera Kabul sono state capaci, grazie anche a un capillare lavoro di intelligence svolto dal *National Directorate of Security* (NDS), di prevenire attacchi da parte dei militanti. Tentativi di questo tipo ce ne sono stati, come dimostrano gli arresti eseguiti nei giorni precedenti sia nella Capitale che nei distretti circostanti. In particolare, il NDS ha fermato in tre diverse operazioni 11 persone: cinque appartenerebbero al gruppo guidato da Jalaluddin e Sirajuddin Haqqani e altri cinque sarebbero affiliate a *Lashkar-e Taiba*, movimento estremista pakistano messo fuori legge e coinvolto in numerosi attacchi contro obiettivi indiani.

I lavori di preparazione sono stati coordinati da Ashraf Ghani, ex Ministro delle finanze molto apprezzato dalle Istituzioni internazionali per il suo rigore e la sua lucidità e candidato alle elezioni presidenziali del 2009. Sotto la sua guida, i Ministeri interessati hanno elaborato una serie di documenti che, nel rispetto della *Afghanistan National Development Strategy*, dovrebbero creare le condizioni per l’avvio di una fase nuova nella vita del paese e, soprattutto, definiscono le priorità degli interventi (*Prioritisation and Implementation Plan*). Nelle parole dei responsabili, il piano riflette l’impegno del governo per il miglioramento della *governance*, lo sviluppo economico e sociale e la sicurezza. Presentando l’iniziativa del suo governo, il Presidente Karzai ha sottolineato che essa costituisce “*a final transition through increased international alignment behind national priorities towards our common goal of full Afghan ownership, responsibility, and sovereignty*”.

La dirigenza afghana ha voluto dimostrare alla comunità internazionale la sua capacità e la sua affidabilità, per lo meno in termini di programmazione, e ha così raggiunto il principale obiettivo che il Presidente Karzai si era proposto: ottenere la disponibilità dei paesi e degli enti donatori a spendere almeno il 50% dei finanziamenti stanziati per l’Afghanistan attraverso il governo di Kabul e le sue istituzioni (attualmente tale percentuale è di circa il 20%). Nello stesso tempo, anche le risorse che vengono gestite direttamente da soggetti e istituzioni straniere devono essere allineate con le priorità definite da Kabul. Tale impegno era stato già preso a Londra, nel gennaio scorso, ma il leader afghano ha voluto che fosse ribadito per superare le forti perplessità avanzate dagli ambienti internazionali sulla capacità del governo di Kabul di migliorare la gestione delle risorse ottimizzando i risultati e di condurre una lotta seria ed efficace contro la corruzione.

Ashraf Ghani ha ammesso che per ottenere una quota più significativa degli aiuti stranieri, Kabul dovrà attuare cambiamenti significativi in “*public financial management, accountability and transparency*” anche perché la corruzione è intollerabile e inaccettabile. Tuttavia, ha sottolineato che un problema di “*accountability*” riguarda anche i fondi spesi direttamente dalle agenzie dell’ONU e dai paesi donatori. Egli si è anche lamentato perché l’Afghanistan è visto in Occidente attraverso il prisma della violenza e della corruzione mentre i progressi in alcune aree (sanità, istruzione, infrastrutture) sono ignorati.

Per ottenere il suo obiettivo, il Presidente ha ribadito la sua determinazione a potenziare le forze di sicurezza nazionali che potranno assumere entro il 2014 la responsabilità delle operazioni militari contro i ribelli in tutte le province, rendendo pertanto più concreta l’eventualità del ritiro dei contingenti NATO. Questa prospettiva, peraltro già presentata in passato, è stata accolta con grande interesse da quasi tutti i delegati visto che, nei loro paesi, la fine dell’impegno militare in Afghanistan sta diventando una richiesta sempre più insistente da parte delle forze politiche e dell’opinione pubblica.

Come hanno sottolineato numerosi osservatori, l’unica novità della Conferenza è stata il fatto che essa si sia svolta a Kabul. Dal dibattito e dal confronto tra i delegati, ognuno dei quali ha potuto pronunciare un breve discorso (cinque minuti, insufficienti per un’analisi articolata della situazione e la formulazione di un piano concreto di iniziative), non sono emersi aspetti che non fossero già stati rilevati nelle occasioni precedenti. La maggior parte degli interventi sono apparsi surrealistici e quello di Karzai sembrava scritto per un paese che non deve confrontarsi con una guerra pluriennale¹. La realtà del paese è stata solo accennata o volutamente ignorata. In particolare non si è dato molto peso agli ammonimenti degli esperti sui problemi che stanno incontrando le forze governative, e soprattutto la polizia, a causa di un alto tasso di analfabetismo, di una preoccupante diffusione della tossicodipendenza, di una corruzione endemica e di un crescente squilibrio etnico, causato anche dal rifiuto dei giovani pashtun di arruolarsi per timore di esporre le loro famiglie alla vendetta dei taliban. Un osservatore equilibrato e interessato, come l’agenzia pakistana *Dawn*, ha sottolineato (22 luglio 2010) che chiunque abbia anche una “*fleeting*” conoscenza delle capacità attuali delle forze afgane sa che ci vorranno molto più di quattro anni prima che esse siano in grado di garantire la sicurezza del paese.

La Conferenza di Kabul ha rafforzato l’impressione che l’Occidente vuole trovare al più presto una via di uscita dall’Afghanistan e sta dimenticando le promesse che aveva fatto al momento dell’intervento. Non si tratta più di costruire la democrazia e difendere i diritti umani ma di definire condizioni minime, mascherate da riaffermazioni di principio degli impegni presi, per avviare un ritiro che sarà più rapido di quanto si pensasse anche pochi mesi or sono. In un’intervista alla *BBC*, il Premier britannico David Cameron ha dichiarato che “*we’re not going to be there in five years’ time*”. È una prospettiva, questa, che viene vista con preoccupazione da larghi strati della popolazione afgana, che temono un ritorno agli anni della guerra civile, e da alcuni settori politici dei paesi vicini. Per contro, tale prospettiva rafforza la motivazione e la determinazione dei taliban, convinti che devono solo continuare con la loro strategia di logoramento per rendere inarrestabile un processo appena iniziato. A questo punto, il destino dell’Afghanistan, così come la stabilità della

¹ *The Economist*, 22 luglio 2010.

regione e la credibilità delle Istituzioni occidentali e in particolare della NATO, sembra essere affidato alla capacità del Generale David Petraeus di ripetere il successo ottenuto nel Teatro irakeno con la sua strategia di *counterinsurgency*. È una missione quasi impossibile ma il Generale ha già dimostrato di poter trovare soluzioni innovative a problemi apparentemente insolubili.



INDICE

| | |
|--|----|
| <i>Executive summary</i> | 2 |
| <i>Indice</i> | 5 |
| 1. Il discorso di apertura di Karzai | 6 |
| 2. Il comunicato finale | 8 |
| 3. Le reazioni | 10 |
| 4. Conclusioni | 12 |

1. IL DISCORSO DI APERTURA DI KARZAI

I momenti più importanti della Conferenza, alla quale hanno partecipato rappresentanti di oltre 70 paesi e Organizzazioni/Enti internazionali, sono stati il discorso di apertura del Presidente Karzai e i discorsi di alcuni delegati, in particolare quello del Segretario di Stato USA Hillary Clinton.

Karzai ha subito parlato di una “*milestone Conference, marking a new phase in the deepening and broadening of our international partnership*” e ha presentato la sua visione dell’Afghanistan come un “*Asian Roundabout*”, punto centrale di interconnessione di beni, idee, servizi e persone in un’economia asiatica in rapida espansione, pacifico luogo di incontro di civiltà. La sua collocazione al centro della nuova Via della Seta ne fa un punto di convergenza di interessi economici regionali e globali². Dopo essersi richiamato al comune convincimento che una rapida transizione verso una “*Afghan leadership and ownership is the key for sustainability*”, egli ha sottolineato la necessità di evitare la dispersione dei finanziamenti in centinaia di iniziative non coordinate e di concentrare gli sforzi del governo e della comunità internazionale su un numero limitato di progetti su scala nazionale per trasformare la vita degli afgani e rafforzare i legami tra lo Stato e i cittadini. L’Afghanistan è potenzialmente un paese ricco, con risorse minerarie molto consistenti (stimate fino a un trilione di dollari): il governo ha già preparato una strategia per il loro sfruttamento e intende sviluppare la rete delle infrastrutture e promuovere una sinergia tra le strutture pubbliche e private per accelerare lo sviluppo economico e creare nuovi posti di lavoro. Sono stati anche preparati programmi specifici per il settore agricolo, che rimane decisivo per vincere la povertà e l’emarginazione.

Per trasformare questa visione in realtà, saranno vitali gli interventi in quattro aree:

- Riforme strutturali Il Presidente intende: costituire un apparato pubblico “*dedicated to creating public value, governed by a coherent set of reinforcing rules and regulations, intent on delivering services to our citizens, and staffed by competent civil servants*”; creare un sistema di gestione, trasparente ed efficace, delle risorse del paese; intensificare la lotta alla corruzione, rafforzando le strutture di contrasto già esistenti (quali, *High Office of Oversight for Government Accountability, Major Crimes Task Force*, procuratori e giudici anti-corruzione) ed eliminando tutti gli ostacoli che impediscono di perseguire velocemente per via giudiziaria i responsabili; promuovere una partnership pubblica-privata per lo sviluppo dell’industria delle costruzioni, che consenta di realizzare le infrastrutture di cui il paese ha bisogno per diventare “*Asian Roundabout*”;
- Legge e ordine Obiettivo del governo è trasformare i tre Organi preposti alla sicurezza nazionale (*Afghan National Army - ANA, Afghan National Police – ANP, NDS*) in istituzioni nazionali fidate (“*trusted*”), impegnate a compiere il loro dovere costituzionale. In tale quadro, il Presidente ha ribadito che egli “*remain determined that our Afghan National Security Forces will be responsible for all military and law enforcement operations through our country by 2014*”. Nello stesso tempo, è necessario creare una “*culture of accountability*” negli apparati di sicurezza, che regoli l’uso della forza per evitare abusi che alienano il supporto popolare al governo;

² Le citazioni sono state tratte dalla versione in inglese del testo del discorso, diffusa dagli uffici della Presidenza dell’Afghanistan.

- Pace e riconciliazione La *Peace Jirga* ha definito i termini per i negoziati con l'opposizione armata: disponibilità ad accettare la Costituzione e a rinunciare ai legami con al-Qaida. Il governo spera, con l'aiuto dei partner internazionali, di convincere quelli che hanno preso le armi contro il loro paese a perseguire le loro aspirazioni legittime con mezzi pacifici;

- Costituzionalismo Dopo aver definito la Costituzione (“*a harmonious blend of our Islamic values of justice and the universal principles of human rights*”) la più importante conquista del paese negli ultimi nove anni, Karzai ha sottolineato l'esigenza di migliorare “*the checks and balances*” tra i tre poteri dello Stato per garantire che essa diventi la principale fonte della supremazia della legge. Per questo motivo si è impegnato, da un lato, a fornire alla Corte Suprema le risorse necessarie per attuare il programma di riforme dell'ordinamento giudiziario e, dall'altro, a rafforzare il Parlamento.

La parte finale del discorso del Presidente è dedicata al “*realignment*” della comunità internazionale dietro gli sforzi del governo di Kabul. Ciò significa abbandonare organizzazioni parallele, doppie burocrazie e progetti privi di coordinamento per un giungere a un accordo sull'attuazione dei programmi nazionali afgani. Per arrivare a questo risultato, Karzai elenca una serie di passi: canalizzazione del 50% degli aiuti internazionali attraverso il bilancio afgano entro due anni; pubblicizzazione di tutti i contratti firmati dai partner internazionali per garantire che essi non rechino benefici a funzionari/dirigenti governativi e loro famigliari; definizione di norme concordate per gli appalti; creazione, con il sostegno della comunità internazionale, di un'organizzazione capace di disegnare e monitorare l'attuazione di programmi su larga scala; aiuto dei partner internazionali per lo sviluppo di alternative alla coltivazione di oppio; incorporazione delle attività dei *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) NATO nel sistema amministrativo afgano; adozione, da parte delle Agenzie dell'ONU, di un unico programma per l'Afghanistan che consenta un migliore coordinamento tra esse e il governo.

Indubbiamente più concreto, anche se necessariamente generico visto il poco tempo a disposizione, è stato il discorso di Hillary Clinton, che ha riconosciuto i progressi compiuti ma ha aggiunto che molto di più rimane da fare. Non ci sono scorciatoie per la lotta alla corruzione e il miglioramento della *governance*. Su questo fronte, i popoli dell'Afghanistan e degli altri paesi della comunità internazionale si aspettano dei risultati. La strada da percorrere non sarà facile e i cittadini dei paesi partecipanti alla Conferenza si chiedono se il successo sarà possibile. Il processo che è stato avviato riflette “*a commitment to accountability, including clear benchmarks and milestones*”³.

Hillary Clinton ha aggiunto che la comunità internazionale è chiamata non solo a esprimere il suo sostegno al popolo afgano ma anche a valutare onestamente i progressi fatti, individuare il divario tra le attese e i risultati e a impegnarsi a chiudere questo divario con sforzi pazienti e continui. Ella ha anche ribadito l'importanza di non compromettere, negli sforzi per la reintegrazione e la riconciliazione con i militanti, i risultati ottenuti in materia di rispetto dei diritti umani e ha sottolineato che il lavoro delle donne e degli altri gruppi della società civile è essenziale per il successo. Se questi sono “*silenced and pushed to the margins of Afghan society, the prospects for peace and justice will be subverted*”. Sul problema del negoziato con i militanti ha dichiarato che il recente decreto di Karzai sul programma di pace e di reintegrazione ha creato una cornice di lavoro

³ Le citazioni sono state tratte dal testo del discorso apparso sul sito ufficiale del Dipartimento di Stato USA.

utile, ma il progresso dipenderà dalla volontà degli insorti di rinunciare alla violenza e ad al-Qaida e di rispettare la Costituzione e le leggi del paese.

2. IL COMUNICATO FINALE

Il comunicato finale, lungo 9 pagine, si compone di un preambolo e di nove paragrafi. Ha richiesto una gestazione molto laboriosa, iniziata settimane prima dell'apertura della Conferenza, con la preparazione di numerose bozze per tener conto delle osservazioni e delle proposte via via avanzate dai vari soggetti interessati. Il preambolo definisce la Conferenza una nuova fase del cosiddetto *Kabul Process*, iniziato con il discorso pronunciato da Karzai per l'inaugurazione del suo secondo mandato (novembre 2009) e il cui obiettivo finale (*Afghan leadership and ownership*) può essere raggiunto con una profonda e vasta *partnership* internazionale. Il *Kabul Process* riconosce che il governo può garantire la sicurezza solo quando il popolo ha fiducia nella sua capacità di fornire servizi pubblici, buona *governance*, protezione dei diritti umani, inclusa la parità tra i sessi, e opportunità economiche.

a. Principi di una efficiente *partnership* La *partnership* tra il governo afgano e la comunità internazionale deve essere basata sulla *leadership* dell'esecutivo di Kabul, rafforzata (“*underpinned*”) dalla sua conoscenza unica e insostituibile della cultura nazionale e del popolo. Paesi e organismi stranieri devono mettere a disposizione le risorse finanziarie e tecniche per l'attuazione dei programmi definiti dall'Afghanistan. I partecipanti alla Conferenza sono consapevoli che il modo migliore per ridurre la dipendenza, migliorare l'efficacia delle strutture governative e ottenere i risultati che il popolo si aspetta è quello di fornire gli aiuti direttamente al governo afgano.

b. *Governance*, supremazia della legge e diritti umani Sono la base della strategia per giungere a un Afghanistan stabile e prospero. I miglioramenti in questi settori non solo faranno crescere la fiducia della popolazione nel suo futuro ma si rifletteranno positivamente nei settori della sicurezza e dello sviluppo economico e sociale. È importante che il governo si consulti con i cittadini attraverso i loro organi rappresentativi, la società civile e altri meccanismi.

c. Diritti delle donne e dei bambini I delegati hanno ribadito la centralità dei diritti delle donne (inclusa l'eguaglianza politica, economica e sociale) per il futuro dell'Afghanistan. Hanno confermato pertanto il loro impegno ad assistere tutti gli organi di governo, a livello centrale e periferico, nell'attuazione del *National Action Plan for the Women of Afghanistan*.

d. Sviluppo economico e sociale I partecipanti hanno apprezzato l'agenda del governo per la creazione di posti di lavoro e l'incentivazione della crescita economica, con interventi nei comparti agricolo e rurale, delle risorse umane, delle infrastrutture. Hanno appoggiato quindi la strategia che mira a raggiungere l'indipendenza fiscale sfruttando le potenzialità del paese anche mediante lo sviluppo del settore privato.

e. Pace, riconciliazione e reintegrazione La comunità internazionale ha accolto con favore i risultati della *Consultative Peace Jirga*, svoltasi dal 2 al 4 giugno 2010, e l'approvazione dell'*Afghan Government's Peace and Reintegration Program*, aperto ai membri dei gruppi armati

che vogliono rinunciare alla violenza, troncare i legami con le organizzazioni terroristiche internazionali, rispettare la Costituzione e contribuire a costruire un Afghanistan pacifico. Ha ribadito pertanto il suo impegno verso questo “*endeavor*” attraverso il *Peace and Reintegration Trust Fund*.

f. Sicurezza I delegati hanno apprezzato la determinazione del governo ad assumere la piena responsabilità della sicurezza del paese e l’obiettivo di Karzai di affidare alle forze governative la guida e la condotta delle operazioni militari in tutte le province entro la fine del 2014. Si sono impegnati quindi a sostenere il potenziamento dell’ANA e dell’ANP in modo che siano pienamente capaci di garantire la sicurezza interna ed esterna e la difesa dei diritti costituzionali dei cittadini. È stato confermato l’obiettivo di portare l’organico dell’ANA e della ANP, rispettivamente, a 171.600 e a 134.000 uomini entro il mese di ottobre 2011. In particolare, è stato approvato il piano del governo, sviluppato in coordinamento con la NATO e “*based on mutually-agreed criteria and phased transition to full Afghan responsibility for security, as set out in the technical Inteqal (transition) paper*”⁵.

g. Cooperazione regionale Sono stati sottolineati gli sforzi dell’Afghanistan e dei paesi contigui per lottare contro il terrorismo e il traffico della droga, aumentare la stabilità e la cooperazione economica e affrontare il problemi dei rifugiati, sulla base del mutuo rispetto della integrità territoriale e della sovranità.

h. Anti-narcotici La Conferenza ha invitato gli Stati partecipanti a rafforzare la cooperazione nel contrasto alla produzione, al traffico e al consumo di droghe. Ha anche chiesto la piena attuazione della Risoluzione 1817 (2008) del Consiglio di Sicurezza dell’ONU sul contrasto all’importazione di precursori chimici in Afghanistan.

i. Prossimi passi I delegati hanno apprezzato i meccanismi per un miglior coordinamento interministeriale introdotti dal governo e l’intenzione di adottare “*rolling 100-day plans*”, che faciliteranno la realizzazione degli impegni presi. Hanno anche sottolineato l’importanza fondamentale di tenere elezioni trasparenti e credibili nel prossimo autunno e hanno preso atto che il governo è determinato a raggiungere questo obiettivo. È stato inoltre concordato il rafforzamento del *Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB)* nel suo ruolo di sostegno al *Kabul Process*: si riunirà ogni quattro mesi per monitorare e valutare l’attuazione degli impegni presi dal governo e dalla comunità internazionale durante questa Conferenza e quella svolta a gennaio a Londra. Saranno invece a scadenza annuale gli incontri a livello di Ministri per esaminare i progressi compiuti.

Come si vede, si tratta di posizioni e concetti spesso generici e in gran parte ribaditi anche in altre occasioni; su di essi, pertanto, era molto facile raggiungere un accordo. Sono stati accompagnati da una serie di impegni, da parte della comunità internazionale e soprattutto del governo afgano, che difficilmente potranno essere rispettati integralmente, visto che parecchi di essi erano stati presi anche in passato e ripetutamente disattesi. Inoltre, per molti di questi sono state stabilite scadenze temporali assai ravvicinate. In particolare, la comunità internazionale:

⁵ L’*Inteqal Framework* pone le basi per una valutazione congiunta (da parte della NATO e del governo di Kabul) della situazione del paese allo scopo di annunciare, entro la fine del 2010, che il processo di transizione può essere attuato.

- ha ribadito l'intenzione di spendere entro due anni almeno il 50% delle risorse “*through the Government core budget*”, purché siano attuate le riforme necessarie per rafforzare i “*public financial management systems*”, ridurre la corruzione, migliorare la “*budget execution*” e la raccolta delle tasse;

- si è detta pronta a uniformare progressivamente i suoi programmi di assistenza alle priorità stabilite dal governo, con l'obiettivo di arrivare a un allineamento dell'80% entro i prossimi due anni.

Da parte sua, il governo afghano si è impegnato tra l'altro a: iniziare entro sei mesi una strategia per una riforma elettorale di lungo termine; migliorare l'accesso alla giustizia in tutto il paese con il completamento della legislazione in materia; adottare tutte le misure necessarie per aumentare la trasparenza e la “*accountability*” e contrastare la corruzione; stabilire, entro 12 mesi, la “*statutory basis*” per la *Major Crimes Task Force* e l'*Anti Corruption Tribunal*; verificare e rendere pubbliche le dichiarazioni sullo stato patrimoniale di tutti gli alti dirigenti governativi; aumentare l'efficienza del governo con nuove politiche e con una riforma strutturale nel settore della pubblica amministrazione; rafforzare le capacità delle istituzioni locali; sviluppare una strategia per applicare la *Elimination of Violence Against Women law*; attuare la *Public Financial Management Roadmap* per migliorare ulteriormente la trasparenza e la *accountability* dell'apparato governativo; preparare piani dettagliati per la ricostruzione e l'ampliamento delle reti energetiche e di trasporto regionali; continuare l'attuazione della *Afghan National Police Strategy*, focalizzando gli sforzi sulla riforma del Ministero dell'interno, compresa la realizzazione del *Ministry's Anti-Corruption Action Plan*; aumentare le entrate fiscali dello 0,7% del PIL entro il mese di marzo 2011.

3. LE REAZIONI

Come era da attendersi, il giudizio dato sulla Conferenza di Kabul dai principali protagonisti è stato molto positivo e in alcuni casi entusiastico. Il Presidente Karzai ha parlato di una “*extremely successful Conference*” e il Segretario Generale dell'ONU, Ban Ki-moon, ha sottolineato che la Conferenza “*marks the beginning of a crucially important transition*” e ha ricordato che il governo di Kabul ha presentato 23 “*priority national programmes*”. Il Presidente Obama ha definito la Conferenza uno storico passo avanti per l'Afghanistan, che ha avuto la possibilità di definire le sue priorità per la distribuzione degli aiuti. Ha aggiunto che “il governo di Kabul ha anche presentato il suo piano di pace e di riconciliazione, che gli USA appoggiano fermamente”.

Di tono ben diverso, e anche questo era prevedibile, è stato il giudizio del movimento taliban. Un comunicato diffuso il 24 luglio sul sito internet dell'Emirato Islamico dell'Afghanistan sottolinea che con la Conferenza di Kabul la comunità internazionale ha ceduto il controllo delle risorse a un regime fallito, corrotto e scandaloso. Ha anche mostrato che l'America ha perso l'iniziativa ed è incapace di risolvere il problema afghano; qualunque azione sia presa a questo proposito è già destinata al fallimento. È evidente che gli USA e la comunità internazionale intendono ritirarsi dall'Afghanistan e lasciare la responsabilità delle distruzioni, dell'umiliazione e della sconfitta al regime fantoccio di Kabul.

È più interessante soffermarsi sulla valutazione espressa da alcuni dei principali organi di informazione occidentali e da *think tank* che operano da tempo in Afghanistan e sono osservatori acuti e attendibili della realtà del paese. Il *New York Times* ha scritto (20 luglio) che il significato complessivo della Conferenza è difficile da valutare perché buona parte del comunicato finale è un elenco di uffici e commissioni da creare, leggi da elaborare e da attuare e scadenze da rispettare. Concetti che sono stati ribaditi più volte in passato da Karzai ma con scarsi risultati. Il leader afgano ha accennato solo brevemente ai piani di riconciliazione e di reintegrazione con i taliban e ciò forse conferma che c'è ancora poco consenso su come procedere verso questo obiettivo. Per *BBC.com* (21 luglio), il governo afgano e la comunità internazionale si sono dati quattro anni di tempo per portare a termine un compito che non hanno eseguito in nove anni; è un obiettivo non impossibile ma altamente ottimistico. Per vincere, Karzai e gli alleati devono indebolire o sconfiggere i taliban, costituire strutture di governo locale che godano dell'appoggio della popolazione, debellare la corruzione.

Molto più critici sono stati alcuni articoli apparsi su *Der Spiegel* e *The Economist*. Il primo (21 luglio) sottolinea che durante la Conferenza i Ministri degli esteri hanno sentito solo ciò che volevano sentire dato che essi cercavano di rassicurare il mondo che il ritiro può aver luogo nel 2014. Pertanto, la realtà è stata presentata in maniera differente o completamente ignorata. In un discorso senza fine, il Presidente Karzai ha ribadito promesse che aveva più volte fatto in passato. Egli sta ora cercando una via che gli garantisca il futuro; per questo sta negoziando con le forze più oscure del paese. Ha ottenuto però che il 50% degli aiuti sia speso dal suo governo e ciò gli fornisce gli strumenti per comprare il potere e assicurare affari lucrosi a se stesso e alle persone che gli sono fedeli. Apparentemente, ci sono state poche pressioni su di lui alla Conferenza: poche parole di ammonimento e richieste di azioni concrete. I Ministri degli esteri hanno applaudito anche il programma nebuloso per la pace con i taliban. D'altra parte, con l'annuncio del ritiro, l'Occidente ha perso uno degli strumenti che ancora aveva per premere sul governo di Kabul. Per *The Economist* (22 luglio), l'unica novità di questa Conferenza è stata che essa si è svolta in Afghanistan, a differenza delle nove che l'hanno preceduta. Essa avrebbe dovuto dimostrare come, nove anni dopo l'invasione occidentale, il governo sta gestendo con successo il processo di transizione e l'Afghanistan è in grado di badare a se stesso. Sfortunatamente, la valutazione prevalente tra i diplomatici e gli osservatori è che la strategia di *counterinsurgency* probabilmente fallirà. Le difficoltà che incontra l'ANA, con l'analfabetismo, la tossicodipendenza e la carenza di volontari pashtun portano a credere che difficilmente il governo avrà la forza di dettare le condizioni ai taliban. Il problema della riconciliazione è stato solamente accennato: Karzai si è adeguato alla posizione americana che ci saranno negoziati solo con coloro che rinunciano alla violenza e accettano la Costituzione. Molti sono convinti che si dovranno fare compromessi dolorosi, in particolare sui diritti delle donne.

Per quanto riguarda i *think tank*, la *Afghanistan Research and Evaluation Unit* (22 luglio) ritiene che la scadenza del 2014, indicata per la cessione alle forze afgane della responsabilità della sicurezza, sia impraticabile. Ha anche criticato la Conferenza perché non ha portato nuove idee e non ha stabilito *benchmarks* per il miglioramento della sicurezza e delle condizioni di vita dei cittadini. Non c'è stata una discussione sulla reintegrazione e sulla riconciliazione dei militanti; tali processi hanno bisogno di un accordo politico che non c'è stato. Secondo il *Afghanistan Analysts*

Network (24 luglio) le parole pronunciate durante la Conferenza miravano a delineare un quadro che ha molto poco a che fare con la realtà del paese. Alcune cose sono emerse con chiarezza: la discussione di piani e politiche come se non ci fosse una guerra in corso, l'ottimismo sulla possibilità di raggiungere lo sviluppo economico e un governo efficiente, l'ambizione di realizzare progetti senza tener conto delle difficoltà. Per gran parte del discorso di Karzai, i presenti sono stati trasportati su un mondo e su una *partnership* immaginari, dove i piani e i programmi non sono tagliati da un conflitto che non sta andando bene, non ridimensionati da un governo che sta mangiando le sue risorse e la sua credibilità, non resi più difficili da una comunità internazionale condizionata nelle sue scelte da preoccupazioni interne.

4. CONCLUSIONI

Alla base di queste critiche sembrano esservi fondamentalmente due fattori: da un lato, la sfiducia sulla capacità di Karzai di mantenere gli impegni presi, e, dall'altro, la preoccupazione che la debolezza del governo e la stanchezza della comunità internazionale favoriscano una soluzione del conflitto che riporti il paese sotto il controllo o l'influenza dei taliban compromettendo i progressi fatti sinora sul piano politico e sociale e del rispetto dei diritti umani.

In effetti, l'intervento di Karzai conteneva solo pochissimi accenni alla situazione sociale dell'Afghanistan, con l'alto tasso di mortalità tra le donne durante la gravidanza e il parto, la preoccupante evasione scolastica, l'elevato livello di analfabetismo, e non presentava nessuna analisi, sia pure generica, delle cause dell'arretramento del paese, del deterioramento della situazione di sicurezza e del distacco tra popolazione e istituzioni. È sembrato il discorso di un leader che ha preso solo da poco tempo la guida dell'Afghanistan e illustra il suo programma di rinnovamento e di rilancio per superare le carenze e i ritardi dovuti all'incapacità di chi ne aveva prima la responsabilità. Pur riconoscendo i progressi compiuti in questi anni e le difficoltà obiettive che hanno condizionato l'azione dell'esecutivo, non ci si può non chiedere perché egli non abbia già avviato le riforme e i provvedimenti annunciati. Soprattutto è difficile aspettarsi cambiamenti significativi in materia di “*checks and balances*” da chi ha vinto un nuovo mandato solo grazie a frodi massicce e generalizzate compiute dai propri sostenitori e ha cercato in più occasioni di emarginare il potere del Parlamento, ignorandone le decisioni e imponendo per decreto una riforma elettorale da esso rifiutata.

Tuttavia, nonostante le difficoltà che presenta la collaborazione con il Presidente Karzai e il suo esecutivo, il loro ruolo è determinante per il successo della strategia di *counterinsurgency*. Questa 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, che deve vedere come protagonista principale la dirigenza afghana. Il Presidente Karzai deve impegnarsi con serietà e determinazione 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 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 convincenti di un reale cambiamento nell'operato del governo. I provvedimenti annunciati o decisi non sono ancora sufficienti a far fronte alle sfide che si presentano e spesso la loro attuazione rivela la mancanza di una precisa volontà politica di affrontare i problemi dalla base. 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.

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 adottato misure concrete per ridurre il numero delle vittime civili nelle operazioni delle proprie forze. Inoltre, una parte consistente dei finanziamenti erogati, peraltro molto inferiori a quelli promessi, è stata spesa per progetti che rispondevano a esigenze di politica interna dei paesi donatori, 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 straniere, con una lievitazione dei costi considerata scandalosa dalla popolazione afgana. È anche da rilevare che in molte occasioni, 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.

La serietà della minaccia rappresentata dalla recrudescenza dell'attività dei gruppi eversivi e dai tentativi di ingerenza dei paesi vicini richiede alla dirigenza afgana 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, per gli occidentali non vi sono, al momento, alternative a Karzai. Egli è stato messo alla guida dell'Afghanistan dagli USA 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.

Alcuni analisti hanno rilevato che il leader afgano è convinto di trovarsi in una posizione di vantaggio perché gli USA non potranno mai accettare un fallimento umiliante della loro politica 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, ogniqualvolta 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 afghana, condotta senza interferenze da parte degli stranieri. In ogni caso, come ha scritto anche il britannico *FT.com* (7 aprile 2010) nei rapporti con il Presidente “*private firmness and public support*” sono più efficaci dei “*dressings-downs*” che fanno capire agli afghani che il loro Presidente e il loro paese sono sotto il controllo degli USA. E questa è la *policy* che la Casa Bianca sembra aver adottato di recente.

Contestualmente all'individuazione di un approccio che porti a un miglioramento sostanziale della *governance* e delle condizioni di vita degli afghani, i Paesi NATO devono concordare, tra di loro e con il governo di Kabul, le vie da esplorare per una soluzione negoziale del conflitto stabilendo le rispettive responsabilità e, soprattutto, le “*red lines*” considerate invalicabili. In linea generale, esiste un'ampia convergenza sulla necessità di coinvolgere la *insurgency* in colloqui di pace ma sono ancora profonde le differenze sugli interlocutori da coinvolgere nella prima fase delle trattative: se solo i militanti di base (reintegrazione) o anche i vertici dei gruppi armati antigovernativi (riconciliazione). La soluzione negoziale deve essere perseguita con determinazione, ma senza fughe in avanti e senza sottovalutare i rischi che essa comporta. Considerata l'attuale situazione di equilibrio nelle operazioni militari, è sconsigliabile l'avvio simultaneo delle fasi di reintegrazione e di riconciliazione. La prima deve precedere l'altra poiché la disponibilità a un accordo di pace appare più alta tra i combattenti di base che tra i vertici della *insurgency*, convinti di poter vincere la guerra. Un'intesa con questi ultimi ha fortissime implicazioni sul piano politico e istituzionale e pertanto è opportuno, per gli occidentali e il governo di Kabul, ricercarla da una posizione di forza e con un fronte unito. Altrimenti sarà ben difficile che i taliban e gli altri gruppi accettino di rispettare la Costituzione e i principi che essa ha introdotto, specialmente in materia di libertà e di rispetto dei diritti umani. È indispensabile valutare attentamente anche le ricadute sulla stabilità della regione per evitare che un eventuale accordo sia solo una soluzione provvisoria a una situazione oramai sfuggita di mano e contenga in sé tutte le condizioni per l'aggravarsi della instabilità in Pakistan e la ripresa del “*great game*”, con le potenze regionali e mondiali che si confrontano per mantenere o allargare le loro zone di influenza.

È necessario tuttavia che in Occidente si approfondisca il confronto sull'obiettivo che si vuol conseguire con l'impegno militare e politico in Afghanistan; è a questo obiettivo, e non a generiche

scadenze temporali, che deve essere legato il ritiro delle truppe. Sinora, il confronto non vi è stato o è appena iniziato. Durante lo scontro tra le diverse componenti dell'Amministrazione sulla strategia da adottare in Afghanistan, che ha caratterizzato la vita politica statunitense nella seconda metà del 2009, si è parlato genericamente di difesa dei diritti umani o di distruzione di basi e santuari da cui al-Qaida può organizzare e lanciare nuovi attacchi contro gli USA e l'Occidente o che i militanti possano usare per destabilizzare i paesi vicini, soprattutto il Pakistan. Molto meno è stato detto sull'assetto istituzionale che si intende contribuire a consolidare a Kabul, tranne la ripetuta affermazione che Washington non vuole impegnarsi in un processo di *nation-building*. Affermazione ripetuta anche recentemente e contestata da molti osservatori che hanno chiesto polemicamente quale sia lo scopo dello sforzo statunitense per migliorare la *governance* in Afghanistan e della presenza di Hillary Clinton e dei Ministri degli esteri di decine di paesi alla Conferenza internazionale di Kabul. È molto interessante, a questo riguardo, anche come base di partenza per ampliare la discussione, un articolo apparso sul numero di luglio-agosto della rivista *Foreign Affairs* e dal titolo *Defining Success in Afghanistan*. Gli autori⁶ sottolineano che tra i due scenari ipotizzati da ottimisti e pessimisti, che descrivono l'Afghanistan come un “*Central Asia Valhalla*” o come un'altra Somalia, è possibile un “*intermediate end state*” poiché è sbagliato credere che il paese sia ingovernabile o che ogni sacrificio sia sprecato nel perseguire un obiettivo irraggiungibile. Al contrario, la storia dimostra che l'Afghanistan ha potuto godere di una sostanziale stabilità grazie a una serie di accordi reciprocamente vantaggiosi tra lo Stato e le comunità locali. Queste rimangono tuttora un fattore fondamentale della identità afghana e una base importante per la “*governance and accountability*”. Tra le poche soluzioni compatibili con gli interessi strategici statunitensi, l'articolo indica quelle che possono essere designate come “*decentralized democracy and internal mixed sovereignty*”. Bisogna abbandonare pertanto il disegno previsto dalla Conferenza di Bonn del 2001 e recepito nella Costituzione del 2004 che mira all'accentramento dei poteri nelle mani del Presidente. In una democrazia decentralizzata, le istituzioni locali avranno maggiori responsabilità, incluse quelle di preparare e applicare i bilanci, usare i sistemi tradizionali di giustizia, eleggere o approvare la nomina di dirigenti e amministratori e, forse, raccogliere le imposte. Per contro, la politica estera e quella di sicurezza rimarranno sotto il controllo del governo centrale. La “*mixed sovereignty*” è una forma ancor più accentuata di decentralizzazione: le autorità locali potranno anche adottare strumenti di governo non trasparenti o insediati senza il voto della popolazione purché non superino alcune “*red lines*” stabilite dal governo. In particolare, non potranno consentire che il loro territorio sia usato per scopi che contrastano con la politica estera dello Stato né violare i diritti di altre province o distretti vicini; devono inoltre lottare contro la corruzione, il traffico di droga e lo sfruttamento illegale delle risorse naturali.

Per il momento, il destino dell'Afghanistan, così come la stabilità della regione e la credibilità delle Istituzioni occidentali e in particolare della NATO, sembra dipendere dalla capacità del Generale David Petraeus di ripetere il successo ottenuto nel Teatro irakeno con la sua strategia di *counterinsurgency*. È una missione quasi impossibile ma il Generale ha già dimostrato di poter trovare soluzioni innovative a problemi apparentemente insolubili. e di creare le condizioni per una

⁶ Stephen Biddle (*Council on Foreign Relations*), Fotini Christia (*Massachusetts Institute of Technology*), J. Alexander Thier (*U.S. Institute of Peace*).

stretta cooperazione tra tutti gli organi dell'Amministrazione statunitense, sinora mancata completamente, favorendo quell'azione corale in grado di dare una vera svolta al conflitto.

