

AFGHANISTAN - USA

UNA COLLABORAZIONE DIFFICILE MA NECESSARIA

Maggio 2010

1. La visita compiuta a Washington, dall'11 al 14 maggio, dal Presidente Karzai accompagnato da una folta delegazione di Ministri e alti dirigenti del suo governo doveva servire a rilanciare la collaborazione tra i due Paesi, che nei primi giorni di aprile aveva registrato preoccupanti livelli di litigiosità a seguito delle accuse rivolte dal leader afghano agli occidentali, e in particolare agli USA, di essere coinvolti nei brogli elettorali del 20 agosto 2009. La Casa Bianca ha fatto il possibile per evitare momenti di tensione e di incomprensione. I contatti con la stampa sono stati limitati, in modo da ridurre il rischio di domande imbarazzanti, e i parlamentari che hanno incontrato Karzai erano stati sollecitati a non usare toni critici nei confronti dell'ospite, ma piuttosto a sottolineare gli aspetti più positivi dell'operato del governo di Kabul. Il vertice è stato preparato con cura, sia sul piano organizzativo, prevedendo un'accoglienza molto premurosa, riservata normalmente agli alleati più stretti degli USA, sia con ripetute dichiarazioni di apprezzamento nei confronti della dirigenza di Kabul, allo scopo di creare il clima migliore per i colloqui. Il 20 aprile, il Generale Petraeus, Comandante di CENTCOM, aveva sottolineato, in una intervista alla emittente televisiva Bloomberg, di fidarsi di Karzai, aggiungendo *"I think that this relationship is of enormous importance and I think both sides are making important efforts to ensure that it is a cooperative endeavour, this is partnership, that we're all working together to achieve our common objectives"*. Tre giorni dopo, alla conferenza dei Ministri degli esteri della NATO, riuniti per due giorni a Tallinn, il Segretario di Stato Hillary Clinton aveva elogiato il Presidente Karzai rilevando che egli deve svolgere un compito impossibile e che i successi del suo governo, come il grande numero di ragazze che ora frequentano le scuole, vengono raramente menzionati.

Almeno formalmente, la visita si è conclusa con un successo e ha creato le condizioni per una partnership più efficace e convinta. Entrambe le parti hanno ribadito in più occasioni la loro fiducia reciproca e la volontà di lavorare insieme per la stabilizzazione dell'Afghanistan. Hillary Clinton, che nel primo giorno del vertice aveva ricordato, per rompere il ghiaccio, i brillanti risultati ottenuti dalla nazionale afghana di cricket, portandola ad esempio, ha gestito i colloqui tra le delegazioni con grande abilità, ottenendo il pieno apprezzamento dei dirigenti di Kabul che probabilmente considerano lei e il Generale McChrystal gli interlocutori preferiti nell'ambito dell'Amministrazione di Washington. Il Segretario di Stato ha voluto subito rassicurare gli ospiti che gli USA non abbandoneranno il popolo afghano poiché l'impegno civile durerà a lungo in futuro. Ha inoltre precisato che la "capacità di dissentire su argomenti di importanza per i nostri paesi e per i nostri popoli non è un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi comuni"; piuttosto, riflette un livello di fiducia che *"is essential to any meaningful dialogue and enduring strategic partnership"*. Il Presidente Obama, nella conferenza stampa congiunta con Karzai (12 maggio), ha dichiarato *"we are reaffirming our shared goal to disrupt, dismantle and defeat al-Qaeda and its*

extremist allies”; ha anche voluto minimizzare le tensioni precedenti con Karzai, definendole “*overstated*”¹.

Prima del vertice, gli analisti americani avevano cercato di ipotizzare quali argomenti sarebbero stati al centro dei colloqui e di individuare le posizioni delle due delegazioni su di essi, per poter valutare il successo del vertice. È indubbio che il confronto si sia concentrato sulla lotta alla corruzione e sul miglioramento della *governance*, considerati condizioni essenziali per il successo della strategia di *counterinsurgency*. I due temi sono strettamente connessi con quelli relativi alle ipotesi di soluzione politica del conflitto, mediante un processo di reintegrazione dei militanti di base (*foot soldiers*) e di riconciliazione con i dirigenti dei gruppi eversivi. Su queste problematiche il confronto tra i due governi è stato in passato molto aspro perché Washington considera insoddisfacente l’impegno del governo di Kabul per rafforzare la legalità nel paese e teme che nell’attuale contesto operativo, caratterizzato da un sostanziale equilibrio militare con i ribelli², l’avvio di negoziati di pace possa portare a compromessi inaccettabili sui valori fondanti della democrazia afghana, sanciti dalla Costituzione del 2004, e insiste perché l’attenzione si concentri, per ora, sui militanti di base. A inasprire le tensioni hanno contribuito anche: il risentimento del Presidente Karzai per gli sforzi degli USA di aprire un canale diretto di dialogo e di collaborazione con gli organi di potere periferico, giudicato un tentativo di indebolire e delegittimare il governo centrale; le accuse, da parte di ambienti statunitensi, al fratello del Presidente, Ahmed Wali Karzai, di costituire un fattore di destabilizzazione nella provincia di Kandahar, a causa della sua politica di confronto se non di scontro diretto con le altre realtà tribali che impedisce il consolidamento delle istituzioni locali e allontana la formazione di un fronte unito contro i taliban. Secondo alcuni analisti la presenza e l’attività di Ahmed Wali, che sarebbe a capo di un sistema di potere basato sul controllo di attività lecite e illecite, costituisce un serio ostacolo al successo della preannunciata operazione militare nella provincia di Kandahar.

Sui risultati del vertice è assai difficile per il momento fare una valutazione precisa e articolata perché le parti sono state molto attente a evidenziare solo gli aspetti in cui è emersa una concordanza di posizioni. Inoltre, i colloqui si sono svolti su molti tavoli separati perché i membri della delegazione afghana si sono incontrati con le controparti statunitensi dando vita a un confronto incentrato più su aspetti tecnici che politici, ma forse per questo anche più utile³. Hillary Clinton ha fatto solo un accenno alla corruzione (“*We know that long-term stability requires improved government capacity at every level. It requires a common and concerted effort against the corruption*”). Da parte sua Karzai ha sottolineato “*we will be having disagreement on issues from time to time. But that is the sign of a mature relationship, the sign of a steady relationship*”⁴. Il comunicato congiunto reso noto al termine dell’incontro tra i due Presidenti è piuttosto vago e contiene affermazioni generiche o di principio o ribadisce impegni, da parte afghana, che dovranno essere trasformati in iniziative concrete. Suscita un certo stupore leggere che il Presidente Obama “*welcomed recent steps and commitments undertaken by the Afghan government to strengthen*

¹ *The New York Times* ha scritto, il 12 maggio 2010, che i due Presidenti secondo “*most accounts dislike each other*”.

² Il Generale McChrystal ha dichiarato che, al momento, nessuno sta vincendo (*The Washington Post*, 14 maggio 2010).

³ *The New York Times* ha scritto (13 maggio 2010) che “*indeed, much of this week’s business was conducted away from Mr Karzai’s formal diplomatic encounters*”.

⁴ *Reuters*, 11 maggio 2010.

Afghanistan's electoral institutions”, in quanto i provvedimenti adottati da Karzai mirano principalmente a rafforzare il suo controllo sul processo elettorale. Più importante l'impegno delle parti di arrivare entro la fine dell'anno alla firma di una *US-Afghanistan Strategic Partnership Declaration*, che dovrebbe “confermare la visione e l'impegno comuni per il futuro dell'Afghanistan, chiarire come l'Afghanistan preveda di assumere una crescente responsabilità per la propria sicurezza, la giustizia e lo sviluppo, e articolare come gli USA intendano lavorare con l'Afghanistan per rafforzare la sua capacità di contribuire alla stabilità e alla prosperità regionali”. I due Presidenti hanno anche riconosciuto l'importanza degli sforzi a guida afgana per la pace. Per raggiungere questo obiettivo gli USA hanno ribadito il loro appoggio ai processi di reintegrazione e di riconciliazione, che consentano un posto onorevole nella società a coloro che taglino i loro legami con al-Qaida, rinuncino alla violenza contro lo Stato e accettino la Costituzione, inclusa la protezione dei diritti umani e il principio dell'uguaglianza per le donne. Tuttavia, nel corso della conferenza stampa, il Presidente Obama ha voluto ribadire pubblicamente i “paletti” dell'Amministrazione sulle ipotesi di negoziati di pace con gli insorti, sottolineando che *“incentives for the taliban to lay down arms, or at least portions of the taliban to lay down arms, and make peace with the Afghan government in part depends on our effectiveness in breaking their momentum militarily”*. Ciò conferma la contrarietà di Washington all'avvio di trattative con i vertici del movimento taliban o degli altri gruppi armati antigovernativi sino a quando essi non si convincano che non possono sperare in una vittoria militare, ottenuta anche con il logoramento dell'avversario, e rinuncino al loro obiettivo di istituire in Afghanistan uno Stato fondato su un'interpretazione rigida della *shariah*.

Dettagli sullo svolgimento dei colloqui sono stati forniti dal Presidente Karzai che, nel corso di un intervento allo *United States Institute of Peace* (USIP), ha sintetizzato il vertice dicendo che *“the trip was meaningful, substantive and had all the right tones and objectives”*. Il leader afgano ha anche ricordato l'impegno dell'Amministrazione di Washington a trasferire alle autorità di Kabul, a partire dal prossimo mese di gennaio, il controllo di tutti i centri di detenzione gestiti dalle forze USA e da quelle NATO, a fare tutto il possibile per ridurre il numero delle vittime civili e ad appoggiare gli sforzi del governo afgano per avviare un processo di pacificazione nel paese. Per Karzai, è stato ancor più importante l'annuncio che l'assistenza statunitense all'Afghanistan si estenderà *“beyond the military activity right now ... into the future, long after we are retired, and perhaps into our grandsons' and great-grandsons' - and great-granddaughters' - generations”*⁵. Karzai ha anche dichiarato di aver affrontato nel corso dei colloqui con il Presidente Obama il problema del ruolo di suo fratello Ahmed Wali nella provincia di Kandahar e ha sottolineato, senza fornire altri elementi, che, con soddisfazione di entrambe le parti, *“the issue is resolved as it stands now”*. In merito alla prevista operazione militare nella provincia di Kandahar, contestata dagli esponenti tribali locali che temono i danni collaterali dei combattimenti, il Presidente afgano ha precisato che è stato concordato un giusto approccio ed ha menzionato un processo che si svilupperà *“bringing conditions to Kandahar and the region around when there is better government, better resources, more active, vigorous, vibrant intelligence activity - and then, if, and when, and where needed, an operation militarily”*⁶. Hillary Clinton, che accompagnava Karzai, ha

⁵ *The Washington Post*, 14 maggio 2010.

⁶ *RFE/RL*, 14 maggio 2010.

condiviso le sue valutazioni aggiungendo però un *caveat*: i progressi del governo afgano su una vasta gamma di temi saranno monitorati in conformità al programma di attuazione che verrà stabilito nel corso di una conferenza internazionale che sarà tenuta a Kabul nel prossimo mese di luglio.

Il giudizio degli analisti statunitensi, e non, sul vertice è stato molto cauto. La maggior parte di essi ha messo in evidenza che la soddisfazione e la dimostrazione di unità mostrate dalle due delegazioni non riescono a nascondere i contrasti che ancora permangono su molti temi e che potrebbero ostacolare in futuro gli sforzi comuni. La corrispondente da Washington della *BBC* scrive (11 maggio) che le autorità USA non sembrano convincenti quando dicono che hanno fiducia in Karzai ma stanno cercando di smussare le differenze con l'uomo che è cruciale per il successo della strategia per l'Afghanistan. Per *The Washington Post* (12 maggio) Karzai è convinto che la ricerca degli USA di "local governance solutions" può avvenire a spese del governo centrale. Da parte statunitense si vuole convincerlo che decentrando il potere agli organi amministrativi locali egli rafforzerà nel lungo termine il suo ruolo e la sua posizione. Ogni riforma è ostacolata da una burocrazia sclerotica. Alla fine di marzo il governo ha approvato un meccanismo per erogare direttamente fondi ai governatori di distretto ma ci vorranno due anni per mettere in atto la nuova politica. Il quotidiano britannico *The Guardian* ammonisce (12 maggio) che non bisogna lasciarsi ingannare dalle apparenze: le tensioni tra Washington e Kabul stanno bollendo sotto la superficie e l'Amministrazione Obama sta lavorando dietro le quinte per indebolire il potere di Karzai rafforzando quello degli organi di governo locali. Il *New York Times* evidenzia che la conferenza stampa altamente coreografica tenuta da Obama e Karzai è stata caratterizzata più da quello che non è stato detto che da quello che lo è stato. Obama ha fatto poche allusioni alla corruzione e al traffico della droga; anzi ha elogiato gli sforzi fatti per contrastare il primo fenomeno. La Casa Bianca si è resa conto che le pressioni pubbliche su Karzai hanno un successo limitato e bisogna quindi cambiare tattica. Per questo ha voluto che alla visita partecipassero molti ministri del governo di Kabul, per rendere meno centrale il ruolo di Karzai. Secondo Lisa Curtis, della *Heritage Foundation*, l'Amministrazione ha deciso che l'obiettivo di stabilizzare l'Afghanistan è più importante della lotta alla corruzione e di altri argomenti. Il piano è di lavorare con l'attuale presidente afgano e di "make the most of it"⁷. Jason Campbell, della *Rand Corporation*, ha dichiarato che le relazioni tra USA e Afghanistan dovrebbero muoversi su un sentiero più sicuro dopo la visita a Karzai ma la domanda è quanto a lungo ciò potrà durare. Ha quindi precisato che "if all this new understanding is tentative and vulnerable to blows, we could be in a situation where another civilian fatality even caused by NATO forces puts us right back when we were a few weeks ago"⁸.

2. Nonostante gli interrogativi sull'effettiva solidità dei rapporti bilaterali, è indubbio che il vertice di Washington ha mostrato gli sforzi dei due governi per superare contrasti e tensioni e cercare di definire un progetto condiviso per il futuro del paese. È senz'altro un cambiamento sostanziale rispetto all'atmosfera che si viveva alcune settimane or sono, quando gli ambienti

⁷ Reuters, 13 maggio 2010.

⁸ The Christian Science Monitor, 12 maggio 2010.

politici e giornalistici occidentali, e in particolare quelli statunitensi, si chiedevano se fosse possibile continuare a fare affidamento sul Presidente Karzai per 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. Si erano tuttavia riaccesi agli inizi di aprile quando, nel corso di una visita alla sede della *Independent Election Commission*, Karzai, parlando a braccio, aveva riconosciuto che nelle consultazioni presidenziali e provinciali del 2009 vi erano state frodi massicce, ma queste sarebbero state compiute dagli stranieri e al riguardo aveva 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. Aveva anche sottolineato che "i voti della nazione afgana erano sotto il controllo di un'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.

Il ruolo del Presidente Karzai e del suo governo 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 *counterinsurgency* 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 ad 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 segnali di un reale cambiamento nell'operato del governo. I provvedimenti annunciati o decisi non appaiono ancora sufficienti 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. 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, tuttavia, non possono essere dimenticati gli errori compiuti dai paesi occidentali. Essi non hanno fatto tutto quanto potevano, ed era necessario, per aiutare il leader

afghano 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. Inoltre, una parte consistente dei finanziamenti erogati, peraltro molto inferiori a quelli promessi⁹, 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 straniere, con una lievitazione dei costi considerata scandalosa dalla popolazione afghana. E' 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, Karzai ha buon gioco a rispondere alle accuse occidentali di essersi alleato con i *warlord* per vincere le elezioni ricordando 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.

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 un'opzione che viene esclusa, per gli occidentali non vi sono alternative a Karzai. 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 delle settimane scorse.

Alcuni analisti hanno anche rilevato che il leader afghano 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

⁹ Nel periodo 2001-2009, sono stati 36 miliardi di dollari a fronte di impegni per 62 miliardi.

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 un'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 favorire l'emergere di un'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 2020), nei rapporti con il Presidente "*private firmness and public support*" sono più efficaci dei "*dressing-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.