

AFGHANISTAN: LA CONFERENZA DI LONDRA

Febbraio 2010

Promossa per segnare una svolta verso la progressiva “afghanizzazione” del conflitto, con il trasferimento delle responsabilità ai dirigenti di Kabul, la Conferenza di Londra potrebbe rappresentare solo una fuga in avanti, un elenco di desideri difficilmente realizzabili nei tempi indicati.

Nel Paese non esistono ancora Istituzioni efficienti e affidabili, in grado di assumere i nuovi compiti che la comunità internazionale intende affidare loro anche nella speranza che si creino le condizioni per una exit strategy.

La proposta di una conferenza internazionale sull’Afghanistan era stata avanzata il 6 settembre scorso dal Presidente francese Sarkozy, dal Primo Ministro britannico Brown e dal Cancelliere tedesco Merkel. L’obiettivo ufficiale dell’iniziativa era quello di promuovere la definizione e l’approvazione di un piano, con relativa *road map*, per attribuire in tempi certi al governo afgano la responsabilità della sicurezza del Paese. Oltre a questa, vi erano anche motivazioni di politica estera e interna: recuperare visibilità, dato che l’attenzione mondiale era focalizzata sul dibattito in corso a Washington sulla strategia militare per l’Afghanistan, e rassicurare l’opinione pubblica dei tre Paesi, in maggioranza contraria alla guerra, che la presenza dei loro contingenti militari in Teatro non era a tempo indefinito.

Il 17 settembre la proposta è stata accolta dal Segretario Generale dell’ONU, Ban Ki-moon, che si è detto pronto a co-presiedere l’evento; il successivo 16 novembre, il governo britannico si è offerto di ospitare la Conferenza a Londra, il 28 gennaio 2010. Questa disponibilità non ha suscitato meraviglia visto l’interesse di Brown a riaffermare il ruolo del suo governo sulla scena internazionale per risollevare le sorti del Partito Laburista nelle elezioni politiche previste per la prima metà dell’anno in corso. Viste le serie difficoltà incontrate in politica interna, anche a causa della crisi che ha colpito le economie occidentali, Brown ha cercato di acquisire prestigio in politica estera e il tentativo ha dato i suoi frutti con la nomina di Catherine Ashton ad Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza europea, con l’organizzazione della Conferenza di Londra e con l’attribuzione all’ex Ambasciatore a Kabul, Mark Sedwill, dell’incarico di *Senior Civilian Representative* della NATO in Afghanistan.

I lavoratori preparatori hanno impegnato intensamente il Ministro degli esteri britannico David Miliband che, almeno nella fase iniziale, ha potuto contare solo su un supporto limitato da parte del governo afgano, coinvolto in una difficile fase di transizione, turbata da continue tensioni nei rapporti con gli occidentali. Successivamente, tuttavia, il ruolo di Kabul è diventato assai più costruttivo anche perché il Presidente Karzai ha capito chiaramente l’importanza della Conferenza

per una “afghanizzazione” delle scelte e dei progetti per il suo Paese. In un intervento di fronte al *Foreign Relations Committee* del Senato USA, Miliband ha sottolineato che i rinforzi decisi dal governo USA e da quelli di altri Paesi NATO non saranno da soli sufficienti per raggiungere il successo. Nel 2010, pertanto, la comunità internazionale deve allineare pienamente le risorse militari e civili dietro una strategia politica che impegni il popolo afgano nella difesa del proprio Paese, divida la *insurgency* e rafforzi la cooperazione regionale. Questa strategia deve essere guidata dagli afgani ma ha bisogno del supporto internazionale¹. Il governo di Kabul ha preparato la bozza di alcuni progetti di base, relativi agli aspetti più importanti che sarebbero stati discussi nel corso della Conferenza, concentrandosi soprattutto sulla definizione di un piano di pace con gli insorti.

Nel suo discorso di apertura, di fronte ai rappresentanti di oltre 70 Paesi e Istituzioni internazionali, il Presidente Karzai ha sottolineato che la Conferenza offre l’opportunità per discutere il modo per andare verso “*an Afghan-led, Afghan-owned initiative that ensures peace and stability in Afghanistan and its surroundings*”. Il successo degli sforzi comuni dipenderà dalla capacità di ottenere la fiducia degli afgani e ciò può essere fatto portando loro la sicurezza, soddisfacendo la loro esigenza di protezione, giustizia, posti di lavoro e buona *governance*. Ha quindi individuato sei aree di intervento, che sono:

- la pace, la riconciliazione e la reintegrazione. Per facilitare i contatti con i militanti verrà costituito un *National Council for Peace, Reconciliation and Reintegration* e verrà convocata una *Jirga*. Per il successo del programma, Karzai ha chiesto l’aiuto del Re Abdullah bin Abdul Aziz dell’Arabia Saudita e dei governi dei Paesi vicini, soprattutto del Pakistan. Ha anche auspicato una maggior disponibilità del Comitato per le sanzioni del Consiglio di Sicurezza dell’ONU a depennare dalla *Consolidated List* dei terroristi quei taliban intenzionati ad accettare le offerte di riconciliazione;

- la sicurezza, che rimarrà la priorità più alta anche per il futuro. Per i prossimi due o tre anni, il governo concentrerà i propri sforzi sull’assunzione graduale della responsabilità di parti sempre più grandi del Paese, con l’obiettivo di completare questo processo entro cinque anni. Ha chiesto maggiore attenzione per la salvaguardia delle vite dei civili, riducendo i raid notturni che devono essere eseguiti dalle forze afgane nel rispetto delle leggi e dei valori del Paese;

- la buona *governance*, da perseguire a tutti i livelli senza tuttavia creare strutture parallele ridondanti e bypassando il centro. Potrebbe servire a migliorare le condizioni di vita della popolazione la riattivazione degli organismi tradizionali per la cooperazione e la soluzione di dispute. Le prossime elezioni parlamentari, indette per il mese di settembre, offriranno al popolo afgano un’altra opportunità per scegliere i propri leader e proseguire ulteriormente sulla strada della democrazia. Il Presidente si aspetta che la *Independent Election Commission* (IEC) lavori strettamente con le Nazioni Unite per assicurare la regolarità del voto e ha dichiarato di aspettarsi che l’assistenza internazionale sia “*impartial, technical and constructive*”;

¹ *Foreign Policy*, 26 gennaio 2010.

- la lotta contro la corruzione, alla quale possono dare un contributo significativo la stampa e le organizzazioni della società civile. Ribadendo che questo sarà il “*key focus*” del suo secondo mandato, Karzai ha sottolineato che non bisogna combattere solo i sintomi ma anche le cause. Il governo attuerà con determinazione la strategia di contrasto al fenomeno e darà nuovi poteri all’*High Office of Oversight* e porrà fine alla cultura dell’impunità;

- lo sviluppo economico, per il quale ha annunciato nuove iniziative nell’ambito della *Afghan National Development Strategy*. Ha chiesto ai sostenitori di concentrare gli sforzi nei settori dell’istruzione, della sanità, dell’agricoltura (migliorando la rete di irrigazione) e della elettricità. Ha quindi denunciato che, nonostante le raccomandazioni fatte in precedenti Conferenze, oltre l’80% degli aiuti internazionali non passa attraverso il governo afgano, con alti costi per la sicurezza e utili inaccettabili per le società che eseguono i lavori; servono approcci più efficienti “*to support Afghan priorities and address Afghan needs through direct budget support*”;

- la cooperazione regionale, soprattutto per quanto riguarda l’economia, il transito delle merci, la lotta al terrorismo e al contrabbando di armi e droga, la sicurezza delle frontiere.

I lavori si sono conclusi con un comunicato con cui la comunità internazionale conferma il proprio impegno a favore dell’Afghanistan, in coerenza con quanto stabilito dall’Accordo di Bonn, dalle Conferenze precedenti e dall’*Afghanistan Compact*, e ribadisce la propria determinazione a impedire il ritorno al potere dei taliban. Perché ciò non avvenga, il governo afgano deve essere in grado di garantire la sicurezza, esercitare la propria sovranità su tutto il Paese, creare le condizioni per la prosperità economica e svolgere un ruolo costruttivo in ambito regionale. I partecipanti alla Conferenza si sono dichiarati d’accordo con le autorità afgane riguardo:

- lo sviluppo di un piano che stabilisca il passaggio graduale alle forze governative della responsabilità della sicurezza delle varie province, a partire dalla fine del 2010 o dall’inizio del 2011;

- l’aumento dell’organico dell’ANA e dell’ANP, rispettivamente a 171.600 e 134.000 uomini entro il mese di ottobre 2011. In futuro la comunità internazionale potrà decidere altri interventi, basandosi sulla situazione di sicurezza in atto al momento e sulla sostenibilità a lungo termine;

- l’incremento delle forze internazionali che dovranno intensificare l’addestramento di quelle afgane. Complessivamente, gli USA forniranno altri 30.000 uomini e gli altri alleati 9.000;

- le misure per la lotta alla corruzione, che sarà condotta attraverso organismi ad hoc tra i quali l’*High Office of Oversight*, la *Major Crime Task Force* e l’*Anti-Corruption Tribunal*. È stata anche apprezzata l’intenzione del Presidente di emanare un decreto che proibisce ai famigliari di alte cariche dello Stato di prestare servizio nei dipartimenti delle dogane e per la raccolta delle tasse;

- un migliore coordinamento dei programmi di assistenza, che sarà canalizzata in maniera sempre più rilevante attraverso il governo afgano, dopo la riforma delle sue strutture amministrative e dei meccanismi di spesa. La Conferenza appoggia al riguardo alla richiesta di

Kabul ai Paesi donatori di erogare entro due anni al Governo, sia direttamente sia tramite “*multi donor trust funds*”, il 50% dei finanziamenti stanziati per l’Afghanistan;

- l’aumento degli sforzi per l’attuazione del *National Justice Programme*, in modo da rendere più facile l’accesso alla giustizia e il rispetto dei diritti umani;
- l’attuazione di una “*surge*” civile parallelamente a quella militare, con la designazione di nuovi responsabili dei programmi della comunità internazionale, quali la nomina dell’Ambasciatore britannico Mark Sedwill a *NATO Senior Civilian Representative*;
- il potenziamento delle amministrazioni locali per migliorare la distribuzione di servizi di base alla popolazione;
- il sostegno al *Peace and Reintegration Programme*, che verrà attuato anche con la convocazione a Kabul (prima di un’altra Conferenza internazionale prevista per la prossima primavera) di una *Grand Peace Jirga* e con la costituzione di un *Peace and Reintegration Trust Fund* per offrire incentivi economici ai militanti disposti a rinunciare alla violenza;
- il supporto a una accresciuta cooperazione regionale, per affrontare le principali sfide che si presentano ai Paesi dell’area.

Nelle intenzioni dei promotori, la Conferenza di Londra avrebbe dovuto rappresentare un “*turning point*” verso un processo di progressivo trasferimento della responsabilità dell’Afghanistan a un governo democraticamente eletto, legittimato e rafforzato dal voto popolare. In effetti, nel corso dei lavori sono stati definiti passi concreti in questa direzione, anche se condizionati alla situazione sul terreno o alle capacità delle istituzioni afgane di assumere i nuovi compiti. Inoltre sono state indicate scadenze per valutare l’attuazione degli impegni presi dal governo di Kabul e decidere provvedimenti a sostegno e c’è stato un grande sforzo per rassicurare gli afgani sulla prosecuzione dell’aiuto internazionale. Questi risultati positivi non bastano tuttavia a suscitare entusiasmo e fiducia perché è troppo forte il timore che ci si trovi di fronte a una fuga in avanti, a un elenco di desideri più che a un programma concreto e realizzabile entro i tempi previsti. Innanzitutto, il Presidente Karzai non ha ancora l’autorevolezza che dovrebbe avere il Capo di Stato di un Paese determinato a uscire da una situazione di conflittualità e di crisi economica e sociale. La bassa partecipazione al voto e i brogli diffusi hanno indebolito la sua leadership e l’impossibilità di completare la formazione dell’esecutivo prima della Conferenza nuoce certamente alla sua credibilità e alla possibilità di superare i ritardi gravissimi sulla via dello sviluppo.

In queste condizioni, non possono non essere accolti con cautela gli impegni per la lotta alla corruzione, lo sviluppo economico e il miglioramento dell’accesso degli afgani alla giustizia. Karzai sta guidando l’Afghanistan dalla fine del 2001 e per alcuni anni ha potuto contare su un consenso popolare ampio e convinto e su una situazione di sicurezza sufficientemente tranquilla, per lo meno se confrontata con quella attuale; egli ha quindi avuto il tempo e la possibilità per creare un Afghanistan diverso, più moderno e più giusto, con istituzioni forti e rispettate e un livello di benessere più omogeneo, ma non vi è riuscito, anche per gli errori, ripetuti, dei Paesi alleati. Il quadro si è fatto con il tempo più fosco ed egli ora deve confrontarsi con una *insurgency* sempre più

aggressiva, una popolazione sempre più delusa e un'opinione pubblica occidentale sempre più critica verso l'impegno politico, economico e militare in Afghanistan. Come ha scritto Ahmed Rashid, *"despite the London Conference rhetoric of "Afghan ownership" of the peace and development process, the last nine years has still not created real ownership for the Afghans. There is still no semblance of a working Afghan State with basic governance institutions such as a functioning bureaucracy, judiciary and police"*². Gli obiettivi indicati dalla Conferenza di Londra potrebbero essere conseguiti solo se il Governo saprà recuperare la fiducia degli afgani e ciò non potrà essere fatto aprendo le porte ai taliban ma migliorando la *governance*. Elevando il tenore di vita delle famiglie, dando nuova speranza ai giovani e imponendo il *"rule of law"*. Karzai deve smettere di cercare responsabilità nelle azioni degli altri per coprire le carenze del proprio operato e i limiti della propria politica. In questo contesto, la sua richiesta alla comunità internazionale perché fornisca una assistenza "imparziale" per l'organizzazione delle prossime elezioni è solo un tentativo per far dimenticare il ruolo che ambienti vicini alla Presidenza hanno avuto nei brogli del 20 agosto.

Questo sarà il principale e più difficile banco di prova del leader afgano, perché egli dovrà sfidare equilibri etnici e politici oramai consolidati, rompere alleanze e imporre anche alle persone a lui più vicine una condotta improntata a integrità e a rispetto, anche formale, della legge. Solo così la Conferenza di Londra potrà essere considerata come una svolta, non solo verso l'afghanizzazione del Paese ma verso la sua stabilizzazione. Verrebbero inoltre smentite le previsioni pessimistiche di alcuni organi di stampa che hanno descritto quella appena conclusa come la prima di una serie di Conferenze dedicate prioritariamente a discutere il problema di un ordinato ritiro delle forze straniere dall'Afghanistan³. Oltre a Karzai, anche la comunità internazionale è chiamata a un nuovo approccio che si concretizzi in una strategia coerente e coordinata, condivisa pienamente da tutti gli attori coinvolti. Per ottenere questo risultato serve una nuova volontà politica e non una proliferazione di strutture. I contrasti che dividono la rappresentanza diplomatica USA a Kabul dal Comando delle forze statunitensi e NATO nel Paese, evidenziati dal contenuto dei messaggi inviati dall'Ambasciatore Eikenberry alla Casa Bianca durante il dibattito sulla strategia proposta dal Generale McChrystal, rischiano di moltiplicarsi investendo i tanti inviati o rappresentanti speciali che le varie Organizzazioni internazionali e alcuni Paesi hanno nominato con il compito di coordinare gli sforzi per la ricostruzione dell'Afghanistan. Alla fine, quello che manca è proprio un "coordinatore dei coordinatori", che aiuti a evitare gli errori del passato.

² BBC, 2 febbraio 2010.

³ Der Spiegel, 29 gennaio 2010.