

AFGHANISTAN

LA PEACE JIRGA: INIZIATIVA IMPORTANTE MA RISULTATI MODESTI

Giugno 2010

1. La *Consultative Peace Jirga*, annunciata dal Presidente Karzai nel corso della Conferenza di Londra (28 gennaio 2010), si è svolta a Kabul nel periodo 2-4 giugno con la partecipazione di circa 1.400 delegati¹ (esponenti politici nazionali e locali, anziani tribali, elementi della società civile, personalità religiose) e alla presenza di 200 osservatori afgani e stranieri. Si è trattato di un'assemblea che si voleva fosse rappresentativa di tutta la società afgana (ad esclusione dei gruppi militanti che non sono stati invitati) ma che di fatto lo è stata solo in parte poiché i partecipanti sono stati scelti dal governo, in collaborazione con i governatori provinciali. Tale criterio ha provocato malcontento e riserve, con manifestazioni di protesta svoltesi in varie città e prese di posizione anche pretestuose o eccessivamente critiche. È significativa al riguardo l'affermazione di Malalai Joya, ex parlamentare eletta nella provincia di Farah ma considerata decaduta per aver paragonato la *Wolesi Jirga* (Camera Bassa) a una stalla. In una conferenza stampa a Kabul, dopo aver accusato gli USA di appoggiare indirettamente i militanti taliban e di Hezb-i Islami Afghanistan (HIA) di Gulbuddin Hekmatyar, che sono i nemici giurati del paese, ha sottolineato che la *jirga* era un affronto alla pace poiché i suoi partecipanti sono "fantocci" degli americani. Ha anche aggiunto che i Ministri dell'economia (Abdul Hadi Arghandiwal) e dell'istruzione (Ghulam Farooq Wardak) sono i rappresentanti di HIA e dei taliban all'interno del governo². Tra le assenze più importanti sono da rilevare quelle dell'ex candidato presidenziale Abdullah Abdullah³, che ha voluto prendere le distanze perché i delegati erano di nomina governativa, di Atta Mohammad Noor (tagiko, governatore della provincia settentrionale di Balkh), da tempo in rotta di collisione con il governo centrale, e di due leader che avevano appoggiato Karzai nelle consultazioni dello scorso agosto: Ustad Mohammad Mohaqqueq (hazara), critico con la dirigenza di Kabul per i ritardi con cui sta affrontando gli scontri tra nomadi kuchi e popolazione residente hazara nei distretti di Behsud (provincia di Wardak), e Abdul Rashid Dostum (uzbeko), che ha definito recentemente Karzai "sleale" perché non ha mantenuto le promesse che aveva fatto durante la campagna elettorale. Per quanto invitati, erano assenti anche due esponenti taliban indicati da molti come possibili mediatori nei colloqui di pace con i ribelli: maulawi Wakil Ahmad Mutawakil (ex Ministro degli esteri durante il regime islamico) e maulawi Abdul Salam Zaeef (ex Ambasciatore in Pakistan).

¹ I delegati scelti erano complessivamente circa 1.600, 300 dei quali donne. Queste hanno svolto un ruolo limitato e solo dopo una vivace protesta una di esse (Najia Ziware) è stata nominata co-segretario della *jirga*.

² *Pajhwok*, 1 giugno 2010.

³ Abdullah ha fondato nel mese di maggio il partito "Alleanza nazionale per la speranza e il cambiamento" che ha, tra i suoi obiettivi, l'attuazione di riforme per migliorare la *governance*, combattere la corruzione, garantire elezioni libere e trasparenti e promuovere la decentralizzazione delle strutture di potere.

Aprondo i lavori, il Presidente Karzai ha invitato i taliban⁴ a rinunciare alla guerra, creando così le condizioni per il ritiro delle forze straniere. Egli ha anche offerto un'amnistia e incentivi agli elementi di basso livello che accettano la Costituzione e si è detto pronto a negoziare la cancellazione dei nomi di dirigenti dalla *blacklist* dell'ONU e di garantire ad alcuni di essi la possibilità di ottenere asilo in Paesi islamici. Ha anche categoricamente escluso negoziati di pace con i terroristi che hanno ucciso studenti, esponenti religiosi, anziani tribali, dipendenti governativi. Ha riconosciuto che la popolazione si sente alienata a causa degli arresti di persone innocenti e dell'uccisione di civili nelle operazioni di *counterinsurgency* ma ha ribadito che il governo ha fatto il possibile per controllare la situazione, sensibilmente migliorata dopo la nomina del Generale McChrystal a comandante delle forze NATO e della Coalizione.

Le sue proposte non contenevano niente di nuovo perché sono inserite nell'*Afghan Peace and Reintegration Programme*, presentato in bozza agli inizi di maggio e illustrato all'Amministrazione Obama nel corso del vertice di Washington dello stesso mese. Il progetto prevede, tra l'altro, la creazione di posti di lavoro nei settori delle costruzioni e dell'agricoltura per i militanti di base che rinunciano alla violenza. Questi avranno anche la possibilità di arruolarsi nell'esercito e nella polizia e potranno frequentare corsi di formazione per l'impiego in lavori di sartoria e di riparazioni elettriche. Saranno interessati 220 distretti del paese, con circa 4.000 villaggi, iniziando dalle province di Kandahar, Helmand, Herat, Badghis, Nangarhar, Kunduz e Baghlan⁵. Il piano è stato discusso dai 28 comitati in cui si sono articolati i lavori della *Peace Jirga* ed è stato ufficialmente "approvato all'unanimità", anche se non risulta sia stato messo ai voti. Questo esito, abbastanza scontato visto lo stretto controllo che gli organizzatori hanno esercitato sull'evento sin dalla fase di preparazione, sembra confermare le valutazioni di alcuni analisti che hanno descritto un dibattito controllato dai "powerbrokers" filo-governativi a danno dei rappresentanti di interessi e realtà locali e hanno parlato di un'iniziativa organizzata principalmente per rafforzare di fronte all'opinione pubblica interna e internazionale la credibilità di Karzai, seriamente compromessa dalle accuse di brogli che hanno macchiato la sua conferma alla Presidenza. Con una mossa certamente preparata in anticipo, la direzione dei lavori è stata affidata, dopo il rifiuto per ragioni di salute del Presidente della *Meshrano Jirga* (Senato), Sibghatullah Mujaddidi, all'ex Presidente dell'Afghanistan Burhanuddin Rabbani, tagiko e uno dei principali membri del nuovo partito fondato da Abdullah Abdullah. Con tale scelta, in linea con la strategia di "alleanze trasversali" adottata più volte in passato, Karzai è riuscito a dividere l'opposizione portando al suo fianco personalità di etnia non pashtun che hanno svolto in momenti diversi un ruolo di primo piano nella vita del paese, anche se ora vedono progressivamente ridursi la loro influenza.

I lavori si sono conclusi con una risoluzione che chiede l'avvio di un processo articolato, comprendente anche colloqui con i militanti, per fare uscire il paese fuori dalla "implacabile ribellione taliban e creare le condizioni per un'accelerazione della ricostruzione". Inoltre, il documento sollecita la scarcerazione degli individui arrestati sulla base di accuse false o non sufficientemente fondate, invita gli afghani a mettere da parte le differenze tribali, regionali o politiche per salvaguardare l'unità del paese, chiede alle Nazioni Unite di rimuovere i nomi di

⁴ Karzai ha usato l'espressione "caro fratello talib-jan" ("jan" è un suffisso che si attacca ai nomi degli amici).

⁵ *The Guardian*, 6 maggio 2010.

esponenti taliban dalla *blacklist*, propone la costituzione di una commissione ad alto livello per mediare tra il governo e i gruppi militanti, rivolge un appello alle forze straniere a porre fine ai raid notturni e al Presidente Karzai a debellare la corruzione, indica la Turchia o l'Arabia Saudita come possibili luoghi per incontri con gli insorti. Tuttavia, i negoziati di pace devono aver luogo solo se i taliban e i loro stretti alleati (HIA) rompono i legami con al-Qaida; inoltre, non saranno tollerate azioni contrarie alla Costituzione o che minacciano l'unità nazionale⁶. Il documento, da un lato, ignora le richieste di parecchi delegati di stabilire una scadenza per il ritiro delle forze straniere dal paese⁷ e, dall'altro, non fa alcuna menzione alla "*transitional justice*", disattendendo le aspettative delle famiglie delle vittime dei crimini di guerra e delle violazioni dei diritti umani. Inoltre, come ha messo in rilievo Wazhma Frogh⁸ (attivista della società civile), nel corso dei lavori è stato sottolineato, in più occasioni, che i militanti non dovrebbero essere chiamati "terroristi" ma piuttosto "fratelli arrabbiati degli afgani"; inoltre, è stata creata un'identità politica completamente nuova per gli insorti dimenticando gli aspetti criminali della attuale ribellione. Nel suo discorso alla conclusione dei lavori, il Presidente Karzai ha definito le raccomandazioni della *jirga* "comprehensive, complete e realistiche" e ha promesso di agire immediatamente sulla base di esse. Egli ha anche invitato i taliban a cogliere la "rara" opportunità offerta loro e a deporre le armi.

2. I lavori della *jirga* sono stati seguiti con grande attenzione dalla comunità internazionale e soprattutto dai governi dei paesi alleati. Il 30 giugno, in una conferenza stampa congiunta, il Generale McChrystal e il NATO *Senior Civilian Representative*, Ambasciatore Mark Sedwill, hanno ribadito l'appoggio dell'Occidente all'iniziativa. L'Ambasciatore ha affermato anche che essa era la prima di una serie di eventi politici importanti che si svolgeranno in Afghanistan nel 2010 (Conferenza di Kabul, nel prossimo luglio, ed elezioni politiche, a settembre). Ha aggiunto che questo è un momento critico per unire tutto il popolo e i suoi rappresentanti e decidere la direzione da seguire per la sicurezza, lo sviluppo e la riconciliazione. Il 4 giugno, un comunicato del Segretario Generale dell'ONU, Ban Ki-moon, definisce la *Consultative Peace Jirga* un passo significativo "*toward reaching out to all Afghan people to promote an inclusive dialogue aimed at achieving stability and peace in Afghanistan*". UNAMA ha sottolineato che i partecipanti alla *jirga* si sono impegnati "*to move forward together and reach out to communities across the country*". Anche l'UE e gli USA hanno espresso il loro compiacimento per le conclusioni della *Peace Jirga*. Il Rappresentante Speciale della UE per l'Afghanistan, Vygaudas Usackas, ha affermato "*I look forward to working closely with the Afghan people and their government to support a peace process in Afghanistan*". L'Ambasciata statunitense a Kabul ha sottolineato che la *jirga* è l'inizio di un processo che può portare la pace e la stabilità al paese. Gli USA appoggeranno gli sforzi per reinserire nella società coloro che abbandonano la lotta armata, rompono i legami con al-Qaida e i gruppi terroristici affiliati, rispettano la Costituzione, inclusi gli articoli che proteggono i diritti di uomini e donne. Il portavoce del Dipartimento di Stato, P. J. Crowley, ha dichiarato che la *jirga* ha raggiunto tutti i suoi obiettivi e ha coagulato il consenso popolare intorno una strategia diretta a ridurre la minaccia degli insorti.

⁶ *Pajhwok*, 4 giugno 2010.

⁷ Tale scadenza era stata proposta da sei dei 28 comitati.

⁸ *Afghan Analysts Network (AAN)*, 4 giugno 2010.

Per contro, la risposta dei gruppi armati anti-governativi alle offerte della *Peace Jirga* è stata di netta chiusura. Prima ancora dell'inizio dei lavori, i taliban hanno diffuso sul loro sito web un comunicato con cui minacciavano i delegati di serie conseguenze qualora avessero preso decisioni contrarie ai gruppi militanti e ribadivano la determinazione a continuare la lotta armata sino a quando le forze straniere non accetteranno una reale soluzione della crisi. Il documento definisce anche la *jirga* un tentativo fallito di ingannare il popolo afghano e il mondo: tenere una tale assemblea su ordine degli stranieri è un affronto alla storia e alle tradizioni dell'Afghanistan. Non si tratta pertanto di un'iniziativa di pace ma di una scusa per prolungare la guerra⁹. Da parte sua, HIA ha parlato di un "esercizio inutile" perché i partecipanti "sono espressione dello Stato e non hanno alcun potere decisionale". Dopo la chiusura dei lavori, il partito guidato da Gulbuddin Hekmatyar, che pure aveva avuto colloqui ufficiali con il governo per verificare la possibilità di un percorso comune verso la stabilizzazione del paese, ha respinto la risoluzione finale sostenendo che l'assemblea è stata organizzata per legittimare una presenza di lungo termine delle forze straniere. Le decisioni prese sono improduttive e deludenti; i delegati non hanno discusso su come risolvere i conflitti in Afghanistan, ma hanno deliberato su argomenti inesistenti. La guerra non è tra il governo e i militanti ma tra la nazione afghana e le forze straniere che uccidono civili, fanno irruzione nelle loro case e arrestano persone innocenti.

Le minacce taliban si sono concretizzate con un attacco compiuto il 2 giugno, durante il discorso di Karzai, da un commando di tre uomini, vestiti con dei burqa, che hanno lanciato razzi contro la tenda dove erano riuniti i delegati. La reazione delle forze di sicurezza (complessivamente sono stati impiegati circa 12.000 uomini) è stata pronta ed efficace: due terroristi sono stati uccisi e un altro è stato catturato. Tatticamente, l'attacco è stato un fallimento ma il suo scopo era verosimilmente quello di ottenere un vantaggio strategico: dimostrare ai delegati che i taliban, anche se non inviati alla *jirga*, sono ancora in grado di colpire ovunque a Kabul e sono una forza con cui si deve fare i conti¹⁰. Questo obiettivo sembra proprio essere stato raggiunto. Infatti, il 6 giugno, dopo un colloquio di oltre due ore con il Presidente, il Direttore del *National Directorate of Security* (NDS), Amrullah Saleh, e il Ministro dell'interno, Hanif Atmar, si sono dimessi dai loro incarichi. Karzai aveva giudicato insoddisfacenti le spiegazioni da essi fornite sull'attacco del 2 giugno. Secondo gli ambienti presidenziali, l'intelligence non era riuscita ad acquisire informazioni tempestive sul piano eversivo e a individuare il rifugio utilizzato dai terroristi, che si sono potuti avvicinare alla tenda percorrendo a piedi oltre un chilometro. La polizia non li aveva perquisiti perché indossavano dei burqa.

Le dimissioni di Saleh e Atmar hanno suscitato stupore e preoccupazione negli ambienti occidentali, che avevano più volte mostrato apprezzamento per la loro professionalità e per il livello della cooperazione con le istituzioni da essi dirette e temono i riflessi sulle operazioni in corso o in preparazione. Peraltro, si era avuta da tempo notizia di tensioni nei rapporti con il Presidente per contrasti sulle nomine negli apparati di sicurezza. Inoltre Saleh aveva cercato di opporsi alla decisione di Karzai di scarcerare alcuni esponenti taliban come un gesto di buona volontà per l'apertura di negoziati di pace. Al posto di Atmar è stato designato, ad interim, Munir Mangal

⁹ *Pajhwok*, 1 giugno 2010.

¹⁰ *Stratfor*, 2 giugno 2010.

(attuale Vice Ministro) mentre la direzione del NDS è stata affidata a Ibrahim Spinzada, attuale Vice Direttore. La scelta di Mangal suscita perplessità perché egli era a capo della Commissione incaricata di proteggere i lavori della *jirga* e pertanto è, sul piano tecnico e operativo, il principale responsabile delle carenze emerse nel dispositivo di sicurezza. Evidentemente, le ragioni che hanno portato alle dimissioni di Saleh e Atmar non possono essere ricondotte solo allo specifico evento del 2 giugno. Secondo alcuni, Karzai ha subito le pressioni di Iran e Pakistan che i due dimissionari hanno più volte accusato d'ingerenza negli affari interni afgani e di sostegno ai gruppi eversivi; altri hanno affermato che con la sfiducia nei confronti dei due importanti collaboratori, il Presidente ha voluto ribadire la sua indipendenza dall'Occidente che aveva appoggiato la loro azione. Inoltre, Amrullah Saleh era un ostacolo all'apertura di un dialogo con i taliban perché è stato uno stretto collaboratore del comandante Ahmad Shah Massud. Rimane il fatto che non sarà facile trovare sostituti adeguati alla delicatezza dei compiti che comporta la guida del NDS e del dicastero dell'interno, anche perché il Presidente non è ancora riuscito nemmeno a completare la formazione del governo, nonostante i ripetuti richiami da parte della *Wolesi Jirga*.

3. La decisione del Presidente Karzai di convocare una *jirga* per discutere la possibilità e i modi di una soluzione pacifica del conflitto va senz'altro giudicata positivamente. Per settimane il problema è stato al centro del dibattito politico del paese e per alcuni giorni, quelli dello svolgimento dell'assemblea, ha focalizzato l'attenzione delle diplomazie e degli organi d'informazione internazionali. Anche se condizionato dalla "invadenza" di alcune figure che riescono a influenzare pesantemente le scelte del paese, la discussione è stata aperta e vivace a conferma che i concetti di democrazia, libertà di parola e pluralismo si stanno radicando nel paese. È stato sicuramente un passo avanti perché ha spinto tutti gli attori interessati a confrontarsi per trovare una via di uscita dalla crisi, diversa dall'opzione militare alla quale oramai sembrano in pochi a credere. Il 3 giugno, il segretario della *jirga*, Qayyumuddin Khashaf (che è anche capo del Consiglio degli ulema), commentando l'andamento dei lavori, ha dichiarato che i delegati erano concordi sulla necessità di negoziati con i militanti per arrivare alla pace. Tale posizione nasceva dalla consapevolezza del fallimento degli sforzi delle forze afgane e di quelle NATO per portare la sicurezza nel paese.

Per quanto riguarda i risultati ottenuti, tuttavia, il giudizio deve essere più cauto. Il Ministro dell'istruzione Farooq Wardak, responsabile dell'organizzazione dell'evento, ha più volte dichiarato che i principali obiettivi della *jirga* erano: creare un'intesa tra il governo e il popolo afgano sulla pace, sviluppare un meccanismo per i negoziati con gli insorti. Sul primo aspetto, pesano i dubbi sulla reale rappresentatività dei delegati, appartenenti principalmente ai settori politici e agli ambienti filo-governativi. Molti osservatori hanno anche sottolineato che l'assenza di rappresentanti dei gruppi dell'insurrezione toglieva valenza all'iniziativa; tuttavia, era difficile ipotizzare che i taliban e HIA potessero decidere di prendere parte a un evento pubblico di tale rilievo vista la rigidità delle loro posizioni al riguardo. È proprio su quest'aspetto (individuazione di un meccanismo per i negoziati e delle misure da prendere perché abbiano una possibilità di successo) che non è stata fatta sufficiente chiarezza nel corso della *jirga*. Come ha evidenziato la *BBC* (4 giugno 2010), nel dibattito c'è stato disaccordo sui dettagli di quello che deve essere offerto ai militanti. Per il *Washington Post* (5 giugno 2010), i delegati hanno approvato il piano presentato dal

Presidente, ma non sono riusciti a definire una strategia chiara per i negoziati. È sulla stessa linea la valutazione di Wazhma Frogh (AAN; citato): ci si aspettava che la *jirga* creasse una cornice per negoziati di pace, ma invece ha deciso di lasciare al governo il compito di sviluppare le condizioni per la reintegrazione e la riconciliazione dei militanti. È da discutere anche la concretezza di alcune raccomandazioni emerse dal dibattito: appare infatti assai improbabile che il Consiglio di Sicurezza dell'ONU possa accettare la cancellazione dei nomi di esponenti taliban dalla *blacklist* se questi non danno prima prove convincenti della loro volontà di rinunciare alla violenza.

Le conclusioni della *jirga* sono sicuramente positive per i governi occidentali e soprattutto per quello USA. L'Amministrazione Obama voleva che l'evento rafforzasse il prestigio e il ruolo di Karzai ma chiedeva anche che egli non facesse grosse aperture ai taliban sino a quando le forze NATO non fossero riuscite a togliere l'iniziativa ai militanti. Per questo motivo avevano insistito sulle condizioni per l'avvio di negoziati (le stesse ribadite alla fine dei lavori dell'assemblea dall'Ambasciata di Kabul). Il timore che il dibattito fosse influenzato da esponenti determinati a imporre una data certa per il ritiro delle forze straniere non si è materializzato e Washington si sente più tranquilla vedendo che il governo di Kabul e la *jirga* hanno approvato un piano che, nella fase attuale, privilegia di fatto la reintegrazione dei militanti di base rimandando i tentativi di riconciliazione con i vertici dei gruppi eversivi a un altro momento, quando questi si renderanno conto che non potranno prevalere militarmente. Il *Christian Science Monitor* ha scritto (7 giugno 2010) che la *Peace Jirga* ha avuto la benedizione degli USA più per quello che non è stata che per quello che è stata. L'assenza di ogni opposizione, e soprattutto di quella taliban, ha scongiurato il rischio di concessioni ai gruppi eversivi. Così Washington ha finito per accettare l'iniziativa "*with relative certainty that it no longer presents drawbacks for American goals in the war with the Afghan Taliban*". Tuttavia, anche la strategia negoziale USA presenta alcune incertezze; infatti, come ha scritto James Dobbins (*Rand Corporation*), aspettare un cambiamento della situazione sul terreno prima di iniziare colloqui seri con l'*insurgency* potrebbe essere irrealistico¹¹. Nello stesso tempo sono in molti a dubitare che l'offerta di incentivi (posti di lavoro o somme di denaro) possa essere sufficiente per convincere settori consistenti dei militanti di base a rinunciare alla lotta armata. Oltre che dalla necessità di guadagnare denaro con cui mantenere le famiglie, la ribellione è alimentata anche da altri fattori: un sistema politico predatorio che ha escluso alcuni gruppi etnici, l'abuso di potere da parte di esponenti governativi, la percezione che le forze straniere sono troppo aggressive. Non va poi dimenticato il sostegno che i taliban ricevono da elementi dell'esercito e dell'intelligence pakistani. Appare certo, in questo contesto, che di reintegrazione o di riconciliazione si potrà parlare in maniera molto più concreta alla fine dell'anno, quando sarà terminata l'operazione per riportare la sicurezza nella provincia di Kandahar. La *Peace Jirga* è stata pertanto l'inizio di un processo lungo e complesso e un eventuale accordo di pace è ancora lontano. In ogni caso, non sarà facile mettere in piedi e gestire correttamente, evitando il rischio assai concreto di episodi corruttivi, le strutture che dovranno finanziare la reintegrazione dei militanti di base. Il fondo apposito, amministrato congiuntamente dallo *United Nations Development Programme* e dal Ministero delle finanze afgano, ha già ricevuto da Paesi donatori e istituzioni

¹¹ Reuters, 28 maggio 2010.

internazionali promesse di contributi per 160 milioni di dollari, ma si prevede che ne servano 1,5 miliardi in tre anni¹².



¹² IRIN, 31 maggio 2010.