

by *Cristiana Era* Six months ago, President Karzai announced the beginning of the first phase of the transition of security responsibility from ISAF to the Afghan National Security Forces (ANSF), thus marking a slow but steady draw down of the international military presence. Due to economic constraints and domestic political issues, the United States is eager to withdraw its troops from Afghanistan no later than 2014. And by then ISAF mission will also come to an end, entailing the country's return to full sovereignty. Whether it will be ready to stand alone on its own is quite another issue.

Even though Afghanistan has entered the second phase of the transition at the end of November, few would agree on the successful completion of the first one. Since July, a bloody series of IED (Improvised Explosive Device) explosions and terrorist attacks occurred in several parts of the country. But in order to minimize the power strength of a revived insurgency, the violence upsurge was quickly dubbed as the Taliban's flick of the tail, evidence of their diminished control over the territory. To most analysts this is, instead, a clear sign of a renewed fighting capability, which reached its apex with the killing of the Head of the High Peace Council and former Afghan President, Burhanuddin Rabbani, on September 20. This has been the latter of a series of high profile political killings that racked Afghanistan during this ongoing transition, and that was anticipated by the attack to the US Embassy and NATO premises in Kabul one week earlier, and then followed by the Ashura bloodshed in Kabul, Kandahar and Mazar-i-Sharif, just in the aftermath of the Bonn Conference on Afghanistan.

Notwithstanding the increased efforts by ISAF in training, mentoring and equipping the Afghans Forces, the 2014 goal of creating an independent and effective security establishment seems to be out of reach. Kabul has indeed supported the recruitment effort among the population, trying to link ANSF image to a sense of pride and honor, values that are strongly felt in the Afghan culture. The number of ANSF troops is now up to more than 300,000, but nonetheless quantity does not keep the pace with quality. Literacy among soldiers and policemen is as low as 14%, and even though the Government and the coalition have arranged mandatory literacy courses, it will take at least one generation before Afghanistan can employ fully operational army and police institutions, capable to perform all the duties and tasks pertaining to their role. Widespread corruption, bribery and drug abuse are also major issues among security officers, plagues that Karzai has not been able to significantly reduce despite the many presidential statements aiming at reassuring the international community of the effectiveness of ad hoc Government policies.

NATO and the international community continue to point to the successes of the training efforts by underlining the positive outcome of ANSF-led operations, but in fact in most cases such operations would not have been possible without the decisive contribution of ISAF troops. The result is a limited operational capability, which both the population and the insurgents are aware of. In the first case, the outcome is a low level of trust in the effectiveness and legitimacy of the security forces. In the second case, the terrorist groups are taking advantage of this weaknesses (by resorting to both increased violence against governmental representatives and institutions), and of political propaganda undermining the Government legitimacy, presenting themselves as the only force able to restore security. Afghans' perception about the inability of the regular forces to protect them is thus helping the Taliban to regain popular support. Time is also on their side, and once NATO troops are withdrawn, it will be easier to win back. Some analysts also assume that a number of insurgents are pretending to surrender to the peace process, in order to reorganize and exploit the resources that the international community is providing for their reintegration. The current security deficit, combined with a general judicial

## Lost in transition

Scritto da

Martedì 03 Gennaio 2012 19:56 - Ultimo aggiornamento Venerdì 10 Febbraio 2012 18:57

---

system deficiency and lack of rule of law in many provinces and districts, is posing a question mark not just on the success of the transition to full security responsibility, but – even worse – on the transition and consolidation of the whole democratic process in Afghanistan. As Juan Linz and Alfred Stepan argued in a 1996 thorough study on democratic transition and consolidation, free elections are certainly a necessary condition in democracy. But they warn against what they call the “electoralist fallacy”, that is the belief that free elections are also a sufficient condition for democracy survival in absence of the overall control of force by the legitimate Government, rule of law, protection of rights for all citizens and minorities (rights of women and of ethnic groups other than Pashtun and Tajik) and effective agreement on peaceful conflict resolution.

The attack to the US Embassy premises in Kabul on September 13

The outcome of the December 5 Bonn Conference indirectly acknowledged that the Afghan fragile political and economic system will not survive to the 2014 deadline in absence of a constant support by the international community. In other words, a massive injection of financial resources will still be needed in order to avoid the collapse of the Afghan economy and of the political institutions. But the rationale for the foreign troops' withdrawal is exactly the unwillingness of the major contributor, the United States, to lavish a financial aid - which has reached the sum of 7 billion US dollars per month - on Afghanistan and which represent a burden for a strained American economy. The coalition partners are also facing domestic economic challenges and will seek to reduce their contribution. Furthermore, private foreign investment is likely to shrink in presence of a persistent unsecure environment, with negative consequences on the infrastructure development and natural resources exploitation. Therefore, the end of the transition and the beginning of the so called Transformation Decade (2015-2024)

will unlikely mark the passage to a consolidated democracy and self-reliant country with a “sustainable and equitable growth” as envisaged in the conclusions of the Bonn Conference. The renewed commitment to provide assistance to economic development and security while also supporting Kabul priorities in the field of public administration, rule of law, education, health and infrastructures risk to remain a mere declaration of intent, with the consequence of highlighting the failure of the international community stabilization policy in Afghanistan. And the failure to “win the hearts and minds” of the Afghan population.

---

Sei mesi fa Karzai ha annunciato l'inizio della prima fase della transizione, il graduale passaggio di responsabilità sulla sicurezza dalle forze ISAF alle forze nazionali afgane (ANSF), segnando così un lento ma costante ritiro della presenza militare internazionale. A causa di problemi economici e questioni politiche interne, gli Stati Uniti sono ansiosi di riportare a casa le proprie truppe dall'Afghanistan entro il 2014. E a quella data anche la missione ISAF avrà termine, restituendo al Paese la piena sovranità. Se sarà pronto a reggersi sulle proprie gambe è però un'altra questione. Anche se l'Afghanistan ha avviato la seconda fase della transizione alla fine del novembre scorso, pochi sarebbero d'accordo sul successo della fase precedente. A partire da luglio, in varie regioni si sono verificati una serie di esplosioni di ordigni improvvisati (IED) e di attacchi terroristici. Ma al fine di minimizzare un accresciuto potere degli insorti, l'impennata di violenza è stata prontamente definita come un colpo di coda dei talebani, a riprova di un controllo che va diminuendo sul territorio. Al contrario, per molti analisti questo è un segno evidente di una rinnovata capacità combattiva, che ha raggiunto il suo massimo livello con l'uccisione del capo dell'Alto Consiglio per la Pace ed ex Presidente dell'Afghanistan, Burhanuddin Rabbani, lo scorso 20 settembre. Si tratta dell'ultimo episodio di una serie di omicidi di alte personalità politiche che hanno colpito l'Afghanistan nel corso della transizione, e che a sua volta era stato preceduto dall'attacco alle sedi della NATO e dell'Ambasciata USA a Kabul, avvenuto una settimana prima, e poi seguito dalla strage del giorno dell'ashura nelle città di Kabul, Kandahar e Mazar-i-Sharif, all'indomani della Conferenza di Bonn sull'Afghanistan. Nonostante un intensificarsi dell'impegno di ISAF nell'addestrare, guidare ed equipaggiare le Forze Afgane, l'obiettivo per il 2014 di creare una struttura di sicurezza indipendente ed efficace sembra lontano. Invero, Kabul ha appoggiato gli sforzi per incrementare l'arruolamento tra la popolazione, cercando di legare l'immagine dell'ANSF al senso di orgoglio e di onore, valori molto radicati nella cultura afgana. Il numero degli arruolati nell'ANSF ha attualmente superato le 300 mila unità, ma la quantità purtroppo non va di pari passo con la qualità. Il livello di alfabetizzazione tra i militari non supera il 14% ed anche se sia il Governo che le forze della Coalizione hanno messo in piedi appositi corsi obbligatori, occorrerà una intera generazione prima che l'Afghanistan possa avere un esercito e una polizia pienamente operativi e in grado di svolgere tutte le funzioni che il ruolo richiede. La corruzione estremamente diffusa, il ricorso alle tangenti e l'uso di droghe sono tra i problemi principali delle forze di sicurezza, problemi che Karzai non è stato in grado di ridurre in modo significativo e nonostante le molte dichiarazioni volte a rassicurare la comunità internazionale sull'efficacia delle politiche governative. La NATO e la comunità internazionale continuano a decantare i successi dei programmi di addestramento sottolineando i risultati positivi delle operazioni condotte dall'ANSF, ma la realtà è che nella maggior parte dei casi quelle operazioni non sarebbero state possibili senza l'apporto fondamentale delle truppe ISAF. Di conseguenza vi è una ridotta capacità operativa, di cui sia la popolazione che gli insorti sono ben consapevoli. Nel caso dei cittadini, il risultato è un livello bassissimo di fiducia nell'efficienza e nella legittimità stessa delle forze di sicurezza. Nel

caso degli insorti, i gruppi terroristici sfruttano questa debolezza ricorrendo sia ad un numero maggiore di attacchi contro i rappresentanti governativi e le istituzioni, sia ad una propaganda politica volta a gettare discredito sulla legittimità del Governo, presentandosi come l'unica forza in grado di ristabilire la sicurezza. In tal modo, la percezione degli afghani sull'incapacità delle forze regolari di proteggerli in modo adeguato aiuta i talebani a riguadagnare gradualmente l'appoggio della popolazione. Anche il tempo gioca a loro favore, e dopo il ritiro delle truppe NATO sarà più facile riguadagnare le posizioni perdute. Alcuni analisti ipotizzano che diversi insorti abbiano adottato la tattica di arrendersi e di unirsi al processo di pace, in modo da guadagnare tempo per potersi riorganizzare e sfruttare a proprio vantaggio le risorse che la comunità internazionale mette a disposizione per il loro reintegro nella comunità. L'attuale deficit di sicurezza, insieme ad un fragile sistema giudiziario e alla mancanza di uno stato di diritto in molte province e distretti, pone un punto interrogativo non solo sulle possibilità di successo della transizione della responsabilità alle forze di sicurezza, ma – ancor peggio – sulla transizione e consolidamento dell'intero processo democratico in atto in Afghanistan. Come hanno argomentato Juan Linz e Alfred Stepan in uno studio del 1996 sulla transizione e il consolidamento democratico, le libere elezioni sono certamente una condizione necessaria per lo sviluppo di una democrazia. Ma essi mettono in guardia contro quello che definiscono "l'inganno elettorale", ossia il concetto che le libere elezioni siano condizione sufficiente per la sopravvivenza della democrazia in assenza di un controllo della forza da parte del Governo legittimo, di uno stato di diritto, della protezione dei diritti per tutti, incluse le minoranze (nel caso afghano i diritti delle donne e dei gruppi etnici diversi dai Pashtun e dai Tagiki), e di un effettivo accordo di tutte le parti su una risoluzione pacifica del conflitto.

Le conclusioni della Conferenza di Bonn del 5 dicembre scorso hanno indirettamente confermato che il fragile sistema economico e politico afghano non sopravvivrà dopo il 2014 senza un continuo appoggio della comunità internazionale. In altre parole, un ingente apporto finanziario sarà ancora necessario per evitare il collasso dell'economia e delle istituzioni politiche. Ma la ragione primaria del ritiro delle truppe internazionali è proprio la volontà del maggior contribuente, gli Stati Uniti, di interrompere il troppo generoso flusso di aiuti all'Afghanistan – quantificati in 7 miliardi di dollari al mese – che cominciano a pesare su un'economia americana in difficoltà. Anche gli altri membri della coalizione sono alle prese con problemi economici interni e cercheranno a loro volta di ridurre il proprio contributo. Inoltre, con tutta probabilità anche gli investimenti stranieri subiranno una drastica riduzione in presenza di un ambiente in cui non sono garantite le necessarie condizioni di sicurezza, con effetti negativi sullo sviluppo delle infrastrutture e sullo sfruttamento delle risorse naturali.

Pertanto, sarà assai improbabile che la fine della transizione e l'inizio del cosiddetto "Decennio del Cambiamento" (Transformation Decade), che va dal 2015 al 2024, segni il passaggio ad un sistema democratico consolidato e ad un Paese autonomo con una "crescita sostenibile ed equa" come previsto nelle conclusioni della Conferenza di Bonn. Il rinnovato impegno a fornire appoggio allo sviluppo economico e alla sicurezza, insieme al supporto alle priorità di Kabul in campo amministrativo, dello stato di diritto, dell'istruzione, della salute e delle infrastrutture, rischia di restare poco più di una dichiarazione di intenti, con la conseguenza di mettere in evidenza il fallimento della politica di stabilizzazione della comunità internazionale in Afghanistan. E la mancata conquista "dei cuori e delle menti" della popolazione afghana.