

Abbiamo tutti perso l'Afghanistan di P. Michael McKinley

Mentre l'Afghanistan cade nelle mani dei talebani, la valanga di recriminazioni e la totale condanna del ritiro delle truppe statunitensi in Afghanistan da parte dell'amministrazione Biden è diventata inesorabile. L'ex consigliere generale per la sicurezza nazionale HR McMaster ha fatto eco ai sentimenti di molti quando ha dichiarato che l'Afghanistan è un "problema dell'umanità su una frontiera moderna tra barbarie e civiltà" e che agli Stati Uniti manca la volontà "di continuare lo sforzo nell'interesse di tutta l'umanità».

Quello che sta accadendo è una terribile tragedia, ma la colpa non può essere attribuita a nessuna porta. Il breve calendario del ritiro dell'amministrazione Biden, legato al 20° anniversario dell'11 settembre, e nel bel mezzo della stagione dei combattimenti, è stato un errore. Ma la situazione sul campo è il risultato di due decenni di calcoli errati e di politiche fallimentari perseguite da tre precedenti amministrazioni statunitensi e dell'incapacità dei leader afgani di governare per il bene del loro popolo. Molti dei critici che si sono espressi ora erano gli artefici di quelle politiche.

Le domande più ampie sul perché l'Afghanistan si trovi in questo frangente minano i tentativi di giustificare la "guerra al terrore" come è stata condotta nel paese per due decenni. Durante i miei oltre tre anni a Kabul, tra il 2013 e il 2016 (incluso come ambasciatore degli Stati Uniti dal 2014 al 2016), mi è diventato evidente quanto fossero ripide le sfide per la strategia degli Stati Uniti. Sebbene siamo riusciti in gran parte a eliminare al Qaeda nel paese e a ridurre la minaccia di attacchi terroristici negli Stati Uniti, abbiamo fallito nel nostro approccio alla controinsurrezione, alla politica afgana e alla "costruzione della nazione". Abbiamo sottovalutato la resilienza dei talebani. E interpretiamo male le realtà geopolitiche della regione.

È tempo di affrontare i fatti: la decisione di ritardare il ritiro delle forze statunitensi di un altro anno o due alla fine non avrebbe fatto alcuna differenza per le conseguenze insopportabilmente tristi sul terreno in Afghanistan. Gli Stati Uniti avrebbero dovuto impegnarsi in Afghanistan a tempo indeterminato, al costo di decine di miliardi all'anno, con poche speranze di costruire su fragili conquiste all'interno di un paese con un governo debole, con condizioni di battaglia in erosione, e con la certezza che molti altri americani vite sarebbero andate perse quando i talebani prendevano di nuovo di mira le forze e i diplomatici statunitensi.

Quando iniziano i giochi di responsabilità e le esercitazioni apprese, quindi, è anche tempo che i critici del ritiro affrontino apertamente i giudizi errati e le carenze dell'intervento in Afghanistan che ci hanno portato a questo punto, e che riconoscano la responsabilità di ciò che è andato sbagliato dovrebbe essere ampiamente condiviso.

IL CROLLO MILITARE

Alla luce della rapida conquista da parte dei talebani di una città afgana dopo l'altra negli ultimi giorni, forse l'errore di valutazione americano più eclatante è la nostra continua sopravvalutazione delle capacità delle forze di sicurezza e di difesa nazionale afgane. Anche senza il supporto militare tattico americano, l'ANDSF avrebbe dovuto essere in grado di difendere le principali città e le installazioni militari critiche. Come hanno sottolineato numerosi osservatori, l'ANDSF sulla carta era significativamente più grande e molto meglio equipaggiato e organizzato dei talebani. Le forze speciali afgane sono state confrontate con le migliori della regione. Ancora nel marzo 2021, i briefing dell'intelligence statunitense per i funzionari dell'amministrazione Biden avrebbero

avvertito che i talebani avrebbero potuto conquistare la maggior parte del paese in due o tre anni, non in poche settimane.

Questa sopravvalutazione delle capacità dell'ANDSF è stata una costante dopo la fine dell'"aumento" delle forze americane tra il 2009 e il 2011. Le presentazioni semestrali del Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti al Congresso hanno regolarmente sottolineato la crescente professionalizzazione e capacità di combattimento dell'esercito afgano. Il "Rapporto sui progressi verso la sicurezza e la stabilità in Afghanistan" del dicembre 2012 è stato tipico, mettendo in evidenza che le forze afgane stavano effettuando l'80 per cento delle operazioni e avevano reclutato con successo un numero sufficiente di afgani per raggiungere il tetto autorizzato di 352.000 soldati e polizia. Il "Rapporto sui progressi verso la sicurezza e la stabilità in Afghanistan" del novembre 2013 è andato oltre: "Le forze di sicurezza afgane stanno ora fornendo con successo sicurezza al proprio popolo, combattendo le proprie battaglie" e potrebbero contenere i guadagni "conseguiti da una coalizione di 50 nazioni con le forze meglio addestrate ed equipaggiate al mondo". Nel 2014, secondo quanto riferito, le forze afgane "hanno guidato il 99% delle operazioni convenzionali e il 99% delle operazioni speciali" e sono rimaste "appena al di sotto del livello massimo autorizzato di 352.000 persone". Anche se la situazione sul campo si è deteriorata, un rapporto del 2017 ha descritto l'ANDSF come "generalmente in grado di proteggere i principali centri abitati. . . e rispondere agli attacchi dei talebani".

Solo negli ultimi anni i resoconti hanno cominciato a riflettere una realtà più preoccupante. Nel 2017 e di nuovo nel 2019, ci sono state segnalazioni che decine di migliaia di soldati "fantasma" venivano rimossi dai ruoli, suggerendo che non ci fossero mai stati quasi 330.000 soldati disponibili per combattere i talebani, per non parlare di 352.000. Il rapporto del Dipartimento della Difesa del dicembre 2020 al Congresso ha rilevato che solo "circa 298.000 membri del personale ANDSF avevano diritto alla retribuzione", suggerendo il problema ricorrente con i soldati "fantasma" e le diserzioni.

Anche l'Ispettore Generale Speciale per la Ricostruzione dell'Afghanistan (SIGAR) ha regolarmente evidenziato problemi nel tracciare attrezzature e stipendi. Sprechi, frodi e cattiva gestione delle risorse destinate a trasformare l'esercito afgano hanno ulteriormente minato la capacità di combattimento dell'ANDSF. La misura di sprechi e frodi si scontra con miliardi di dollari con la corruzione che spesso coinvolge alti funzionari del governo afgano. SIGAR è riuscita a svelare gran parte di questo, ma si sarebbe dovuto fare di più per fermarlo.

LO STALLO ERODANTE

Sul campo di battaglia dal 2013 in poi, i talebani sembravano guadagnare terreno ogni anno in quello che è stato definito uno "stallo erosivo" nel gergo di Washington, anche con la morte nel 2013 del fondatore dei talebani Mullah Omar, l'assassinio del suo successore nel 2016 e il più pesante bombardamenti della coalizione della guerra nel 2018-19.

I semi di quella situazione di stallo erosivo sono stati seminati presto. L'incapacità di investire nella polizia e nell'esercito afgano nei primi anni dopo il 2001 ha significato una perdita di tempo prezioso per costruire una forza combattente capace quando i talebani erano sulla difensiva. La costruzione di un'aeronautica militare non è stata considerata prioritaria per più di un decennio; l'addestramento di una nuova generazione di piloti afgani è iniziato solo nel 2009 ed è stato più lento del necessario a causa della decisione di trasferire la flotta afgana da navi russe a Black Hawk. E mentre l'aviazione afgana era diventata più di recente considerata relativamente efficace, qualsiasi successo è stato minato dalla decisione di quest'anno di ritirare le migliaia di appaltatori che hanno fornito manutenzione e supporto alle operazioni quando i consiglieri statunitensi hanno iniziato a lasciare nel 2019.

In effetti, il mancato trasferimento dei servizi dei 18.000 appaltatori che hanno lavorato con l'esercito afgano - o di fornire le garanzie finanziarie per coprire i costi - si è rivelato dannoso per il governo di Kabul, anche se ora non è chiaro se l'ANDSF avrebbe combattuto anche con quel supporto. Questi servizi potrebbero aver sostenuto il flusso logistico verso l'ANDSF sul campo e il mantenimento dell'aviazione afgana nonostante il ritiro delle forze statunitensi. Invece, la partenza notturna degli Stati Uniti di luglio dalla base aerea di Bagram, un fulcro logistico chiave, diventerà un simbolo duraturo del nostro fallimento militare in Afghanistan. (L'incapacità di mantenere una capacità logistica ha avuto un'altra conseguenza: ostacolare l'evacuazione del personale dell'ambasciata e di decine di migliaia di afgani, oltre ai semplici interpreti, che hanno lavorato con l'esercito americano, la missione diplomatica e i programmi di assistenza.)

Nel frattempo, la strategia di controinsurrezione adottata dagli Stati Uniti non ha mai dimostrato la capacità di portare guadagni duraturi. Come l'ex presidente del Joint Chiefs of Staff Mike Mullen ha detto a un intervistatore questa settimana, si è opposto all'estensione dell'impennata degli Stati Uniti oltre il 2011 perché "se non abbiamo avuto progressi significativi o non abbiamo mostrato progressi significativi nel corso di 18 mesi circa, allora avevamo la strategia sbagliata e dovevamo davvero ricalibrarci". Eppure, fino alla decisione di ritirarsi, una tale ricalibrazione non è mai arrivata.

Gli Stati Uniti hanno interpretato male una realtà politica afgana frammentata.

Anno dopo anno, i soldati afgani sono passati mesi senza paga e senza le provviste necessarie per difendersi. Più di recente, i capoluoghi di provincia non sembrano essere stati adeguatamente rafforzati, anche se 18 mesi fa era chiaro che gli Stati Uniti intendevano ritirare le truppe entro un anno dall'accordo di Doha che l'amministrazione Trump aveva siglato con i talebani nel febbraio 2020. Come l'avanzata talebana si è intensificata nelle ultime settimane, i soldati afgani sono stati anche delusi dai loro comandanti e leader politici, che in 20 anni hanno fallito abissalmente nel guadagnarsi la fedeltà nazionale. È sorprendente quanto il governo afgano fosse incapace di lanciare qualsiasi grido di battaglia per la nazione mentre le sue difese crollavano. Questo contesto aiuta a spiegare perché l'ANDSF non ha combattuto negli ultimi giorni.

Un altro errore di valutazione riguarda la debolezza dei signori della guerra regionali. Dal 2001, si è diffusa l'idea che questi signori della guerra comandassero migliaia di seguaci armati che potrebbero essere mobilitati rapidamente contro i talebani. Sia gli Stati Uniti che il governo nazionale afgano hanno creduto che fosse così e di conseguenza hanno accolto i leader locali spesso brutali. La caduta di Sheberghan, roccaforte dell'ex vicepresidente (e violatore dei diritti umani) Abdul Rashid Dostum; di Herat, in precedenza sotto l'influenza dell'ex leader mujaheddin Ismail Khan; e di Mazar-e Sharif, precedentemente gestito da Atta Nur, rivelano quanto fosse profondamente errata questa ipotesi. Il presidente afgano Ashraf Ghani ha chiesto assistenza a questi signori della guerra, solo per scoprire che non avevano forze per radunarsi: un triste commento sullo stato del governo nazionale, dell'esercito e della lettura degli Stati Uniti di una realtà politica afgana frammentata.

Gli Stati Uniti hanno anche sopravvalutato la propria capacità di affrontare un altro fattore che ha fondamentale minato lo sforzo bellico: i santuari talebani in Pakistan. Per anni i leader statunitensi hanno cercato il sostegno di Islamabad per una soluzione pacifica della guerra in Afghanistan. Hanno fallito; Islamabad era più interessata a mantenere aperte le sue opzioni sull'Afghanistan. Eppure, anche dopo che la mente dell'11 settembre, il leader di al Qaeda Osama bin Laden è stato trovato nascosto ad Abbottabad, gli Stati Uniti hanno mantenuto stretti legami con il Pakistan, data la più ampia importanza regionale del paese.

È straordinariamente difficile sconfiggere un'insurrezione che ha un rifugio transfrontaliero. La leadership talebana a Quetta e Peshawar ha raccolto fondi, pianificato attacchi e reclutato senza ostacoli. Il governo afgano ha chiesto ripetutamente l'assistenza del Pakistan nella chiusura delle basi talebane. Eppure il ministro degli interni pachistano ha ammesso nel luglio 2021 che le famiglie talebane vivevano nei sobborghi di Islamabad.

Interpretazione errata delle realtà afgane

Perché un governo afgano efficace non è emerso in 20 anni? Gli Stati Uniti hanno certamente cercato di aiutare a produrne uno. I nostri sforzi per imporre un modello democratico occidentale all'Afghanistan, prima alla conferenza di Bonn nel 2001 e attraverso la stesura della costituzione nazionale, sono continuati per due decenni.

L'ex presidente afgano Hamid Karzai si è lamentato spesso della prepotente influenza politica degli Stati Uniti. Tale "interferenza" sembrava spesso mantenere la politica afgana sulla buona strada, ma con conseguenze inaspettate. Quando Richard Holbrooke, allora rappresentante speciale degli Stati Uniti per l'Afghanistan e il Pakistan, ha cercato di influenzare le elezioni del 2009, è riuscito non a fermare una vittoria di Karzai, ma solo a trasformare il presidente afgano in un nemico. Nel 2014, quando il Segretario di Stato americano John Kerry ha negoziato un governo di unità nazionale mentre incombeva la minaccia di un conflitto civile, il risultato è stato un difficile compromesso politico, tra il presidente Ghani e lo sfidante Abdullah Abdullah, che non si è mai concluso. Alle prossime elezioni presidenziali, nel 2019, hanno votato meno di due milioni di afgani, in calo rispetto agli otto milioni di appena cinque anni prima. Il risultato contestato difficilmente suggeriva che la democrazia dell'Afghanistan si stesse consolidando in un momento in cui la minaccia dei talebani stava aumentando.

Quando i leader del governo di unità nazionale hanno visitato Washington per incontrare il presidente Joe Biden nel giugno 2021, l'unità era inesistente se non nel nome e il palazzo presidenziale di Ghani era sempre più isolato. Eppure molti a Washington hanno continuato ad assumere una parvenza di intenti comuni riguardo all'incombente minaccia dei talebani.

La leadership politica nazionale dell'Afghanistan non è mai stata pienamente coerente sul modo migliore per combattere i talebani. Ci sono state tensioni tra i mediatori del potere regionale e Kabul, e tra i pashtun e la minoranza tagiki, hazara e uzbeki. Sia Karzai che Ghani gestivano la rappresentanza etnica attraverso un sistema di bottino piuttosto che la promozione di una visione nazionale comune. E gli sforzi degli Stati Uniti per identificare, persino selezionare, i leader nei ministeri sono riusciti solo a minare l'indipendenza e la legittimità del governo afgano.

I talebani, al contrario, si sono dimostrati resistenti non solo come organizzazione militare e terroristica, ma anche come movimento politico. Dopo il 2001, i talebani hanno continuato a godere del sostegno popolare in alcune parti dell'Afghanistan e hanno mantenuto la capacità di schierare decine di migliaia di nuove generazioni di giovani aderenti afgani. Anche durante l'"ondata" delle truppe statunitensi nel 2009-11, i talebani si sono dimostrati in grado di evolversi. Gli sforzi del governo afgano per riconciliarsi con i talebani dal 2010 in poi hanno rappresentato un'accettazione implicita della loro importanza politica e militare all'interno dell'Afghanistan. La decisione degli Stati Uniti di negoziare formalmente con i talebani nel 2018 e dei governi stranieri di accogliere gli emissari talebani dopo l'accordo di Doha del febbraio 2020 rifletteva questa realtà.

La colpa di questa terribile tragedia non può essere attribuita a nessuna porta.

Abbiamo interpretato male i talebani quando li stavamo combattendo; abbiamo anche interpretato erroneamente il loro più recente impegno a negoziare la pace mentre si

trovavano a Doha con il governo del Ghani dopo aver raggiunto un accordo con gli Stati Uniti sul calendario del ritiro. Non hanno mai avuto intenzione di raggiungere un accordo. (L'idea che i talebani siano cambiati sembra ancora più ingenua ora, viste le immagini inquietanti che emergono dall'attuale acquisizione.) Eppure quell'intenzione era in qualche modo rispecchiata dagli Stati Uniti: l'obiettivo finale dei negoziatori americani era creare le condizioni per un ordinato ritiro degli Stati Uniti. I talebani lo hanno sempre saputo.

Ora, le minacce di negare il riconoscimento internazionale quando i talebani catturano Kabul con la forza significano poco. I leader talebani non sono preoccupati se gli Stati Uniti li riconoscono come governo; altri attori internazionali probabilmente non importa quello che fa Washington.

Un'altra serie di giudizi errati ed errori relativi alle ambizioni americane quando si trattava di "costruzione della nazione". Per i funzionari americani, gran parte di ciò che veniva fatto sembrava funzionare. Gli Stati Uniti hanno lavorato per sostenere un governo rappresentativo, rafforzare la legislatura e fornire sia un grado di sicurezza che l'erogazione di servizi sociali. I suoi sforzi hanno trasformato l'istruzione afghana, con una crescita esponenziale del numero di ragazze a scuola e di donne all'università e sul posto di lavoro. I diritti civili furono codificati e nacque una stampa e un sistema giudiziario liberi. Milioni di rifugiati sono tornati in Afghanistan negli anni successivi al 2001.

Eppure, anche con questi successi, abbiamo ipervenduto i guadagni. E abbiamo fatto meno di quanto avremmo potuto fare riguardo alla corruzione, lavorando consapevolmente con figure di governo e militari di alto livello che i comuni afghani consideravano responsabili di corruzione e violazioni dei diritti umani e politici. Il nostro programma antidroga è stato un misero fallimento: la produzione di papavero ha continuato ad aumentare per la maggior parte dell'ultimo decennio, con l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine che ha stimato un aumento del 37% degli acri coltivati nel 2020. La speranza che la crescita economica dell'Afghanistan alla fine avrebbe consentito il governo per coprire le proprie spese è stato anticipato anno dopo anno alle conferenze dei donatori, anche se chiaramente non sarebbe stato così per il prossimo futuro. Grandi progetti languono: ci sono voluti 15 anni per installare una nuova turbina sulla diga di Kajaki, simbolo della generosità americana verso l'Afghanistan negli anni '50.

CHI HA PERSO L'AFGHANISTAN?

Nel febbraio 2021, il gruppo di studio sull'Afghanistan incaricato dal Congresso ha pubblicato le sue raccomandazioni per il futuro. Ha sottolineato l'importanza di un sostegno continuo allo Stato e al popolo afghani; di una diplomazia continua a sostegno di un processo di pace; di lavorare con gli alleati regionali; e di estendere la presenza delle truppe statunitensi per consentire la conclusione dei negoziati di pace di Doha. Tutte tranne una di queste politiche erano in vigore prima e dopo la pubblicazione del rapporto, ma non hanno fatto nulla per arginare il crollo a cui stiamo assistendo ora. La sopravvivenza dello stato afghano non avrebbe dovuto dipendere esclusivamente dalla continuazione di una presenza di truppe americane.

C'è un argomento seducente avanzato dai critici del ritiro: che un Afghanistan governato dai talebani diventerà di nuovo un rifugio per gruppi terroristici che minacciano la sicurezza degli Stati Uniti. Questo argomento è un riconoscimento ambiguo che siamo riusciti a ridurre la minaccia dall'Afghanistan a livelli minimi, la logica originale dell'intervento statunitense. Il sacrificio, tuttavia, è stato significativo: più di 1 trilione di dollari, la morte di 2.400 membri del servizio statunitense (e migliaia di appaltatori), più di 20.000 americani feriti.

Forse la recrudescenza di una minaccia terroristica si svilupperà più rapidamente sotto un futuro governo talebano di quanto non accadrebbe altrimenti. Ma concludere che questo risultato richieda una presenza indefinita delle truppe statunitensi implicherebbe che le truppe statunitensi dovrebbero essere schierate a tempo indeterminato anche nelle molte altre parti del mondo in cui lo Stato islamico (noto anche come ISIS) e le propaggini di al Qaeda sono attive in numero maggiore di quanto non facciano. Sono in Afghanistan e rappresentano una minaccia maggiore per gli Stati Uniti. Inoltre, le capacità degli Stati Uniti di monitorare e colpire i gruppi terroristici sono cresciute in modo esponenziale dal 2001.

In definitiva, la decisione di Washington di ritirare le truppe statunitensi non è l'unica né la più importante spiegazione di ciò che sta accadendo oggi in Afghanistan. La spiegazione risiede in 20 anni di politiche fallimentari e nelle carenze della leadership politica dell'Afghanistan. Possiamo ancora sperare che noi negli Stati Uniti non finiamo in un velenoso dibattito su "chi ha perso l'Afghanistan". Ma se lo facciamo, riconosciamo che siamo stati tutti noi.

P. MICHAEL MCKINLEY è stato ambasciatore degli Stati Uniti in Afghanistan nel 2014-16. È stato anche ambasciatore degli Stati Uniti in Brasile, Colombia e Perù e consigliere senior del segretario di Stato Mike Pompeo.

We All Lost Afghanistan

 foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-16/we-all-lost-afghanistan-taliban

August 16, 2021



Watching U.S. airstrikes against the Taliban in the Tora Bora mountains, Afghanistan, December 2001
Erik de Castro / Reuters

As Afghanistan tumbles into Taliban hands, the avalanche of recrimination and outright condemnation of the Biden administration's withdrawal of U.S. troops in Afghanistan has become unrelenting. Former National Security Adviser General H. R. McMaster echoed the sentiments of many when he declared that Afghanistan is a "humanity problem on a modern-day frontier between barbarism and civilization" and that the United States lacks the will "to continue the effort in the interest of all humanity."

What is happening is a terrible tragedy, but the blame cannot be laid at any one door. The Biden administration's short timetable for withdrawal, tied to the 20th anniversary of 9/11, and in the middle of the fighting season, was a mistake. But the situation on the ground is the result of two decades of miscalculations and failed policies pursued by three prior U.S. administrations and of the failure of Afghanistan's leaders to govern for the good of their people. Many of the critics speaking out now were architects of those policies.

The broader questions about why Afghanistan finds itself at this juncture undermine attempts to justify the "war on terror" as it was waged in the country over two decades. During my more than three years in Kabul, between 2013 and 2016 (including as U.S. ambassador from 2014 to 2016), it became evident to me just how steep the challenges to U.S. strategy were. Although we were largely successful in eliminating al Qaeda in the

country and reducing the threat of terrorist attacks in the United States, we failed in our approach to counterinsurgency, to Afghan politics, and to “nation building.” We underestimated the resiliency of the Taliban. And we misread the geopolitical realities of the region.

It is time to face the facts: a decision to delay the withdrawal of U.S. forces for another year or two would ultimately have made no difference to the unbearably sad consequences on the ground in Afghanistan. The United States would have had to commit to Afghanistan indefinitely, at a cost of tens of billions a year, with little hope of building on fragile gains inside a country with weak governance, with battlefield conditions eroding, and with the certainty that many more American lives would be lost as the Taliban again targeted U.S. forces and diplomats.

As the blame games and lessons-learned exercises begin, therefore, it is also time for critics of the withdrawal to address squarely the misjudgments and shortcomings of the Afghanistan intervention that led us to this point—and for them to recognize that responsibility for what went wrong should be widely shared.

THE MILITARY COLLAPSE

In light of the Taliban’s rapid takeover of Afghan city after Afghan city in recent days, perhaps the most striking American misjudgment is our ongoing overestimation of the capabilities of the Afghan National Defense and Security Forces. Even without tactical American military support, the ANDSF should have been in a position to defend major cities and critical military installations. As numerous observers have pointed out, the ANDSF on paper was significantly larger and far better equipped and organized than the Taliban. The Afghan Special Forces were compared with the best in the region. As late as March 2021, U.S. intelligence briefings for Biden administration officials were reportedly warning that the Taliban could take over most of the country in two to three years—not in a few weeks.

This overestimation of ANDSF capabilities was a constant after the end of the “surge” of American forces between 2009 and 2011. The semiannual U.S. Defense Department presentations to Congress regularly underscored the growing professionalization and fighting capability of the Afghan military. The December 2012 “Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan” was typical, highlighting that Afghan forces were carrying out 80 percent of operations and had successfully recruited enough Afghans to meet the authorized ceiling of 352,000 troops and police. The November 2013 “Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan” went further: “Afghan security forces are now successfully providing security for their own people, fighting their own battles,” and could hold the gains “made by a coalition of 50 nations with the best trained and equipped forces in the world.” By 2014, Afghan forces reportedly “led 99 percent of conventional operations and 99 percent of special operations” and remained “at just under the full authorized level of 352,000 personnel.” Even as the situation on the ground deteriorated, a 2017 report described the ANDSF as “generally capable of protecting major population centers . . . and responding to Taliban attacks.”

Only in the last few years did reports begin to reflect a more concerning reality. In 2017 and again in 2019, there were reports that tens of thousands of “ghost” soldiers were being removed from the rolls—suggesting that there were never close to 330,000 troops available to fight the Taliban, let alone 352,000. The Defense Department’s December 2020 report to Congress noted that only “approximately 298,000 ANDSF personnel were eligible for pay,” hinting at the recurring problem with “ghost” soldiers and desertions.

The Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) also regularly highlighted problems tracking equipment and salaries. Waste, fraud, and mismanagement of resources meant to transform the Afghan military further undermined the fighting capability of the ANDSF. The measure of waste and fraud runs into the billions of dollars with corruption often involving senior Afghan government officials. SIGAR did manage to expose much of this, but more should have been done to stop it.

THE ERODING STALEMATE

On the battlefield from 2013 onward, the Taliban seemed to gain ground every year in what came to be called an “eroding stalemate” in Washington parlance—even with the 2013 death of Taliban founder Mullah Omar, his successor’s assassination in 2016, and the heaviest coalition bombardments of the war in 2018–19.

The seeds for that eroding stalemate were sown early on. The failure to invest in Afghanistan’s police and military in the first years after 2001 meant a loss of valuable time to build a capable fighting force when the Taliban were on the defensive. The building of an air force was not prioritized for more than a decade; the training of a new generation of Afghan pilots began only in 2009 and was slower than necessary because of a decision to transition the Afghan fleet from Russian craft to Black Hawks. And while the Afghan air force had more recently come to be seen as relatively effective, any success was undermined by the decision this year to withdraw the thousands of contractors who provided maintenance and support for operations as U.S. advisers began to leave in 2019.

Indeed, the failure to transfer the services of the 18,000 contractors who worked with the Afghan military—or to provide the financial guarantees to cover the costs—proved damaging to the government in Kabul, although it is now unclear whether the ANDSF would have fought even with that support. These services may have sustained the logistics flow to the ANDSF in the field and the maintenance of the Afghan air force despite the withdrawal of U.S. forces. Instead, July nighttime U.S. departure from Bagram Air Base, a key logistics fulcrum, will become an enduring symbol of our military failure in Afghanistan. (The failure to maintain a logistics capability had another consequence: hampering the evacuation of embassy personnel and tens of thousands of Afghans, beyond just interpreters, who worked with the U.S. military, diplomatic mission, and assistance programs.)

Meanwhile, the counterinsurgency strategy embraced by the United States never demonstrated an ability to bring sustained gains. As former Chairman of the Joint Chiefs of Staff Mike Mullen told an interviewer this week, he opposed the extension of the U.S.

surge past 2011 because “if we did not have significant progress or show significant progress over the course of 18 months or so, then we had the wrong strategy and we really needed to recalibrate.” Yet until the decision to withdraw, such a recalibration never came.

| The United States misread a fragmented Afghan political reality.

Year after year, Afghan soldiers went months without pay and without the necessary supplies to defend themselves. More recently, provincial capitals do not appear to have been adequately reinforced, even though it was clear 18 months ago that the United States intended to withdraw troops within a year of the Doha agreement that the Trump administration struck with the Taliban in February 2020. As the Taliban advance intensified in the past weeks, Afghan soldiers were also let down by their commanders and political leaders, who over 20 years have failed abysmally to earn national allegiance. It is striking how incapable Afghanistan’s government was of issuing any rallying cry for the nation as its defenses collapsed. This context helps explain why the ANDSF did not fight in recent days.

Another misjudgment relates to the weakness of regional warlords. Since 2001, there has been a broad assumption that these warlords commanded thousands of armed followers who could be mobilized quickly against the Taliban. Both the United States and the national Afghan government believed this to be the case and accommodated often brutal local leaders as a result. The fall of Sheberghan, stronghold of former Vice President (and human rights violator) Abdul Rashid Dostum; of Herat, previously under the sway of former mujahideen leader Ismail Khan; and of Mazar-e Sharif, formerly run by Atta Nur, reveal how deeply flawed that assumption was. Afghan President Ashraf Ghani appealed for assistance from these warlords, only to find they had no forces to rally—a sorry commentary on the state of the national government, the army, and the U.S. reading of a fragmented Afghan political reality.

The United States also overestimated its ability to address another factor that fundamentally undermined the war effort: Taliban sanctuaries in Pakistan. For years, U.S. leaders sought the support of Islamabad for a peaceful resolution of the war in Afghanistan. They failed; Islamabad was more interested in keeping its options open on Afghanistan. Yet even after 9/11 mastermind al Qaeda leader Osama bin Laden was found hiding in Abbottabad, the United States retained close ties to Pakistan given the country’s broader regional importance.

It is extraordinarily difficult to defeat an insurgency that has a cross-border sanctuary. The Taliban leadership in Quetta and Peshawar raised funds, planned attacks, and recruited without hindrance. The Afghan government asked repeatedly for Pakistan’s assistance in closing Taliban bases. Yet Pakistan’s minister of the interior admitted in July 2021 that Taliban families lived in Islamabad suburbs.

MISREADING AFGHAN REALITIES

Why did an effective Afghan government fail to emerge over 20 years? The United States certainly tried to help produce one. Our efforts to impose a Western democratic model on Afghanistan, first at the Bonn conference in 2001 and through the writing of the national constitution, continued over two decades.

Former Afghan President Hamid Karzai complained often about overbearing U.S. political influence. Such “interference” often seemed to keep Afghan politics on track—but with unexpected consequences. When Richard Holbrooke, then the U.S. special representative for Afghanistan and Pakistan, sought to influence the 2009 election, he succeeded not in stopping a Karzai victory but only in turning the Afghan president into an enemy. In 2014, when U.S. Secretary of State John Kerry brokered a government of national unity as the threat of civil conflict loomed, the result was an uneasy political compromise, between President Ghani and challenger Abdullah Abdullah, that never settled. In the next presidential election, in 2019, fewer than two million Afghans voted, down from eight million just five years before. The contested result hardly suggested Afghanistan’s democracy was consolidating at a time when the Taliban threat was increasing.

By the time the unity government leaders visited Washington to meet President Joe Biden in June 2021, unity was nonexistent except in name, and Ghani’s presidential palace was increasingly isolated. Yet many in Washington continued to assume a semblance of common purpose regarding the looming Taliban threat.

Afghanistan’s national political leadership never fully cohered on how best to fight the Taliban. There were tensions between regional power brokers and Kabul, and between Pashtuns and the minority Tajiks, Hazaras, and Uzbeks. Both Karzai and Ghani managed ethnic representation through a spoils system rather than the promotion of a common national vision. And U.S. efforts to identify, even select, leaders in ministries succeeded only in undermining the independence and legitimacy of the Afghan government.

The Taliban, by contrast, proved resilient not just as a military and terrorist organization but as a political movement as well. After 2001, the Taliban continued to enjoy popular support in parts of Afghanistan and retained the ability to field tens of thousands of new generations of young Afghan adherents. Even during the “surge” of U.S. troops in 2009–11, the Taliban proved able to evolve. The Afghan government’s efforts to reconcile with the Taliban from 2010 onward represented an implicit acceptance of their political and military salience inside Afghanistan. The decision by the United States to negotiate formally with the Taliban in 2018, and of foreign governments to welcome Taliban emissaries after the Doha agreement of February 2020, reflected that reality.

| The blame for this terrible tragedy cannot be laid at any one door.

We misread the Taliban when we were fighting them; we also misread their more recent pledge to negotiate peace as they shadow-boxed in Doha with the Ghani government after reaching agreement with the United States on the withdrawal timetable. They never had any intention of reaching a settlement. (The notion that the Taliban have changed seems even more naïve now, given the disturbing images emerging from the current

takeover.) Yet that intention was in some ways mirrored by the United States: the ultimate goal of American negotiators was to create the conditions for an orderly U.S. withdrawal. The Taliban always knew that.

Now, threats to withhold international recognition as the Taliban capture Kabul by force mean little. Taliban leaders are not concerned about whether the United States recognizes them as a government; other international actors probably will no matter what Washington does.

Another series of misjudgments and mistakes related to American ambitions when it came to “nation building.” To American officials, much of what was being done seemed to work. The United States worked to support a representative government, strengthen the legislature, and provide for both a degree of security and the delivery of social services. Its efforts transformed Afghan education, with an exponential growth in the number of girls in school and of women at university and in the workplace. Civil rights were codified, and a free press and judiciary came into being. Millions of refugees returned to Afghanistan in the years after 2001.

Yet even with these successes, we oversold the gains. And we did less than we could have about corruption, knowingly working with senior government and military figures that ordinary Afghans saw as responsible for graft and political and human rights abuses. Our counternarcotics program was an abject failure: poppy production continued to increase for most of the past decade, with the United Nations Office on Drugs and Crime estimating a 37 percent increase in acres under cultivation in 2020. The hope that Afghanistan’s economic growth would eventually allow the government to cover its own expenditures was advanced year after year at donors’ conferences, even though that clearly would not be the case for the foreseeable future. Grandiose projects languished: it took 15 years to install a new turbine on Kajaki Dam, a symbol of American largess toward Afghanistan in the 1950s.

WHO LOST AFGHANISTAN?

In February 2021, the congressionally mandated Afghanistan Study Group came out with its recommendations for the way forward. It highlighted the importance of continued support for the Afghan state and people; of continued diplomacy in support of a peace process; of working with regional allies; and of extending the U.S. troop presence to allow for the Doha peace negotiations to conclude. All but one of these policies were in effect before and after the report was issued, but they did nothing to stem the collapse we are witnessing now. The survival of the Afghan state should not have been solely dependent on the continuation of an American troop presence.

There is one seductive argument made by critics of the withdrawal: that a Taliban-ruled Afghanistan will again become a haven for terrorist groups threatening the security of the United States. This argument is a backhanded acknowledgment that we succeeded in reducing the threat from Afghanistan to minimal levels—the original rationale for U.S.

intervention. The sacrifice, however, was significant: more than \$1 trillion, the deaths of 2,400 U.S. service members (and thousands of contractors), more than 20,000 wounded Americans.

Perhaps the resurgence of a terrorist threat will develop more quickly under a future Taliban government than it would have otherwise. But to conclude that this outcome demands an indefinite U.S. troop presence would imply that U.S. troops should also be deployed indefinitely in the many other parts of the world where Islamic State (also known as ISIS) and al Qaeda offshoots are active in greater numbers than they are in Afghanistan and pose a greater threat to the United States. Moreover, U.S. capabilities to monitor and strike at terrorist groups have grown exponentially since 2001.

Ultimately, Washington's decision to withdraw U.S. troops is not the sole or even most important explanation for what is unfolding in Afghanistan today. The explanation lies in 20 years of failed policies and the shortcomings of Afghanistan's political leadership. We can still hope that we in the United States do not end up in a poisonous debate about "who lost Afghanistan." But if we do, let's acknowledge that it was all of us.

P. MICHAEL MCKINLEY was U.S. Ambassador to Afghanistan in 2014–16. He has also served as U.S. Ambassador to Brazil, Colombia, and Peru and as Senior Adviser to Secretary of State Mike Pompeo.