



ISPI

Policy Brief

numero 12
Dicembre 2004

Quale democrazia in Afghanistan?

Elisa Giunchi

Sintesi

Il 9 ottobre 2004 si sono tenute in Afghanistan elezioni presidenziali a suffragio universale, le prime nella storia. Queste elezioni, al pari di quelle parlamentari, distrettuali e municipali previste per la primavera del 2005, costituiscono la fase finale della ricostruzione istituzionale definita con l'Accordo di Bonn del 2001. L'Accordo era espressione dell'ottimismo generato dal successo di *Enduring Freedom*. Questo ottimismo si sarebbe rivelato eccessivo: negli anni successivi la instabilità e la frantumazione del potere hanno ostacolato la ricostruzione fisica ed istituzionale, il movimento talibano ha continuato a mietere vittime e gli indici di sviluppo umano sono rimasti tra i più bassi al mondo. L'insieme di questi fattori ha indotto numerosi osservatori a ritenere che l'appuntamento elettorale andasse rinviato e, poi, a considerare il suo esito privo di significato. Tuttavia, le elezioni presidenziali possono comunque avere un effetto positivo: legittimare il consolidamento del potere centrale. Questo consolidamento è imprescindibile se si vuole sradicare la produzione di oppio, contrastare la guerriglia talibana e le spinte disgreganti dei "signori della guerra", accelerare la ricostruzione e vanificare le interferenze esterne.

Poco più di tre anni fa, il 7 ottobre 2001, iniziava l'Operazione *Enduring Freedom*, che nel giro di poche settimane poneva fine al regime talibano e costringeva i militanti del mullah Omar e di Osama ben Laden sopravvissuti ai bombardamenti a rifugiarsi nell'*enclave* pashtun a nord e a sud della linea confinaria Durand, dove sarebbero stati protetti da solidarietà di tipo etnico-tribale e, nel caso di al-Qaeda, da affinità ideologiche. A novembre e dicembre di quell'anno rappresentanti della comunità internazionale e di varie fazioni afgane si riunivano a Bonn per delineare un processo di *nation-building* che avrebbe dovuto accompagnare la ricostruzione del paese, distrutto da decenni di conflitto e povertà. L'"Accordo sull'organizzazione provvisoria in Afghanistan in attesa del ristabilimento di istituzioni governative permanenti", siglato a Bonn il 5 dicembre e sanzionato il giorno successivo dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, prevedeva una transizione per fasi da un'amministrazione interinale ad un governo provvisorio sancito da una *loya jirga* allar-

gata, alla promulgazione di una nuova costituzione, fino all'organizzazione di elezioni presidenziali, parlamentari e locali che inaugurassero un governo pienamente rappresentativo.

Queste tappe, pur con qualche ritardo, sono state rispettate: il governo interinale, inaugurato il 23 dicembre 2001, ha organizzato una *loya jirga*, che si è riunita a Kabul tra l'11 e il 19 giugno 2002 con l'obiettivo di scegliere il capo di stato del governo provvisorio, delineare la struttura di governo e nominare i ministri. Hamid Karzai, eletto presidente dalla *loya jirga*, si è visto costretto dalla debolezza del centro ad accordare ad alcuni signori della guerra cariche di rilievo, ma ha cercato di limitarne progressivamente l'autonomia. Il 4 gennaio 2004 una seconda *loya jirga* ha reso noto il nuovo testo costituzionale, frutto di un delicato compromesso tra posizioni ideologiche e interessi politici profondamente diversi.¹

¹ Su queste fasi e, in particolare, sul dibattito costituzionale, si veda E. Giunchi, "Ridefinizione dell'identità nazionale e ricostruzione in Afghanistan", in C. Molteni, F. Montessoro, M. Torri, a cura di, *Le risposte dell'Asia alla sfida americana*, Bruno Mondadori, 2004, pp. 49-57.

Le elezioni presidenziali, che segnano la fase finale della transizione politica, sono state per molti versi un successo: nonostante le intimidazioni che hanno preceduto ed accompagnato il voto, è stata registrata un'alta affluenza alle urne e sono mancati gli attacchi eclatanti da parte dei talibani che molti temevano. Un tentativo di boicottaggio delle elezioni da parte dei principali oppositori di Karzai è rapidamente rientrato, su pressione della diplomazia occidentale, in seguito all'istituzione di un'apposita commissione per indagare l'entità dei presunti brogli. I risultati delle elezioni, che sono stati resi noti il 31 ottobre, hanno confermato le previsioni: Karzai ha vinto al primo turno con il 55,4% di voti ed è emerso come l'unico candidato in grado di ottenere consensi da tutto lo spettro etnico afgano. Subito dopo la commissione elettorale ha concluso che le irregolarità e i brogli che avevano preceduto ed accompagnato il voto non erano tali da inficiarne il risultato.

La frantumazione del potere

Questi dati positivi devono tuttavia essere letti nel quadro di grande instabilità che caratterizza il paese e che rischia di vanificare il significato del processo di democratizzazione delineato a Bonn. Il governo centrale continua a controllare un territorio estremamente limitato - la capitale e l'area circostante. Nel resto del paese il potere è frantumato in una miriade di signori della guerra, molti dei quali ex leader di gruppi *mujaheddin* che negli anni '80 avevano combattuto contro i sovietici. Questi comandanti locali amministrano in maniera autonoma vasti territori servendosi di milizie

private e non hanno, ovviamente, alcun interesse a favorire il consolidamento del governo centrale. La comunità internazionale ha giustamente visto nella smobilitazione delle milizie private una strategia prioritaria per indebolire i signori della guerra, ma il programma di *disarmament, demobilisation and reintegration* (DDR) iniziato nel 2003 procede lentamente (solo un terzo delle milizie è stato finora smobilitato) e con risultati controversi.²

Il ridimensionamento dei signori della guerra può essere realizzato anche tramite politiche governative in materia di lotta al narcotraffico. Le milizie sono, infatti, finanziate con i proventi derivanti dalla tassazione illegale, dal controllo dei dazi doganali e soprattutto dal contrabbando dell'oppio. Nel corso degli anni '90 la produzione dell'oppio era continuata ad aumentare, fino a quando nel 1999 l'Afghanistan ne era diventato il principale produttore mondiale, superando il cosiddetto "triangolo d'oro" (Birmania, Laos, Thailandia). Nel luglio del 2000 il mullah Omar, per convinzione ideologiche, per ingraziarsi la comunità internazionale o, forse, per far salire i prezzi dell'oppio in un mercato ormai saturo, aveva promulgato un decreto religioso che vietava la coltivazione del papavero da oppio. La *fatwa* era stata seguita da una drastica riduzione nella sua produzione. Nell'autunno del 2001, nel disordine che ha accompagnato

² Si vedano su questo programma i seguenti rapporti: International Crisis Group, *Disarmament and Reintegration in Afghanistan*, Asia Report n. 65, Kabul/Brussels, settembre 2003; Rubin, B. R., *Identifying Options and Entry Points for Disarmament, Demobilization, and Reintegration in Afghanistan*, Center on International Cooperation, marzo 2003, New York.

la disfatta talibana, i contadini sono tornati a coltivare papavero da oppio e da allora la sua produzione non ha cessato di aumentare, tanto che nel 2004 i livelli di produzione si sono avvicinati a quelli del 1999. Il divieto emesso nel gennaio 2002 dal governo provvisorio di coltivare, consumare, raffinare e contrabbandare l'oppio non ha avuto alcun risultato. La medesima sorte è toccata al programma coordinato e finanziato dalla Gran Bretagna, che si pone l'ambizioso obiettivo di ridurre la produzione di oppio del 75% entro il 2008 e di eliminarla entro il 2013: la corruzione dei funzionari locali, l'autonomia dei comandanti locali dal centro e la mancanza di alternative economiche lecite che convincano i contadini ad abbandonare la cultura dell'oppio hanno finora vanificato ogni tentativo in questa direzione. La questione dell'oppio è chiaramente collegata alle condizioni economiche generali del paese: come è stato osservato dalla Banca Mondiale in un recente rapporto, in mancanza di una crescita vigorosa che riguardi l'intero paese, lo sradicamento dell'oppio avrebbe effetti negativi sull'economia rurale e sulla bilancia dei pagamenti.

Nel corso del 2004, esasperato per la riluttanza dei signori della guerra ad obbedire alle direttive del governo centrale, Karzai ha preso le distanze da alcuni di loro, con decisioni coraggiose che gli sono costate il sostegno dei leader *mujaheddin* più influenti ma che sembrano essere state apprezzate dagli elettori. Alcuni hanno osservato che sarebbe tuttavia ingenuo credere di potere eliminare rapidamente e completamente i signori della guerra dalla scena politica e

Per saperne di più

- ✓ Il testo dell'Accordo di Bonn ('Accordo sull'organizzazione provvisoria in Afghanistan in attesa del ristabilimento di istituzioni governative permanenti') è scaricabile all'indirizzo:

<http://www.bonnagreement.org/en/html/agreement/welcome.html>

- ✓ Il rapporto del 2004 dell'UNODC sull'oppio è scaricabile all'indirizzo:

http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html

- ✓ Il rapporto del 2002 di Human Rights Watch sulle violazioni dei diritti umani perpetrate dai signori della guerra afgani, *The Rule of the Gun: Human Rights Abuses and Political Repression in the Run-up to Afghanistan's Presidential Elections* è scaricabile all'indirizzo:

<http://www.hrw.org/backgrounder/asia/afghanistan0904/>

- ✓ Sul processo di disarmo si veda B. R. Rubin, *Identifying Options and Entry Points for Disarmament, Demobilization, and Reintegration in Afghanistan*, Center on International Cooperation, New York, March 2003, che è scaricabile all'indirizzo:

http://www.cic.nyu.edu/pdf/General_DDR_paper2.pdf

- ✓ Sui problemi logistici posti dalle elezioni presidenziali, parlamentari e locali si veda A. Reynolds and A. Wilder, *Free, Fair or Flawed: Challenges for Legitimate Elections in Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit 2004, scaricabile all'indirizzo:

http://www.areu.org.af/publication/s/Afghan_Elections_-_Free,_Fair_or_Flawed.pdf

pericoloso usare nei loro confronti una strategia di scontro frontale.³ Cooptarli per controllarli potrebbe costituire, almeno a breve-medio termine, una soluzione più cauta, purché ciò non comporti la ri-

nuncia a quelle politiche in materia di sradicamento dell'oppio e smobilitazione delle truppe che ne possono ridimensionare il potere in maniera significativa.

Gli attacchi talibani

L'instabilità del paese è aggravata dalla guerriglia talibana, che continua a imperversare nel sud e nel sud-est del paese e che dall'estate del 2003 ha fatto sempre più vittime tra i "soft targets", vale a dire civili, impiegati governativi, operatori umanitari e personale impiegato nella ricostruzione. L'*escalation* di violenza può essere riassunta dai seguenti dati: se alla fine dell'estate del 2002 vi erano meno di tre omicidi al mese tra gli operatori umanitari e quelli impegnati nella ricostruzione, alla fine dell'estate dell'anno successivo la media era salita a 20 omicidi al mese. Nel solo gennaio del 2004 ci sono stati 80 omicidi.

Le violenze e l'anarchia che regnano al sud e al sud-est ostacolano la ripresa delle attività commerciali, la distribuzione degli aiuti e la ricostruzione, e contribuiscono in tal modo anche ad acuire la percezione della popolazione locale, di etnia pashtun, di essere relegata ad una posizione marginale dalla transizione politica post-talibana.⁴ Le conseguenze della guerriglia, al pari di quelle di un'economia criminalizzata basata sull'oppio, trascendono i confini nazionali: l'intera area asiatica centro-meridionale ne risulta destabilizzata. Le forze internazionali presenti nel paese non hanno finora potuto arginare le vio-

lenze. L'ISAF (*International Security Assistance Force*), la forza multinazionale istituita nel dicembre 2001 per facilitare la transizione al nuovo assetto politico e attualmente sotto il comando Nato, ha nel paese solo 6.500 uomini, per lo più concentrati nell'area della capitale. La limitata espansione dell'ISAF ad altre aree è avvenuta tramite i *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), che, con la duplice funzione umanitaria e militare che li caratterizza, sono da più parti accusati di erodere l'immagine di imparzialità delle organizzazioni umanitarie presenti sul territorio. La Coalizione guidata dagli Stati Uniti ha un numero nettamente superiore di uomini (circa 18.000) ma, conformemente al suo obiettivo - porre fine alla guerriglia talibana e catturare i vertici di al-Qaeda - è concentrata nel sud e nel sud est. Per raggiungere il suo obiettivo la Coalizione collabora strettamente con le autorità pachistane. Su entrambi i lati del confine le operazioni militari mirate alla cattura di elementi terroristi hanno avuto però un esito limitato: centinaia di militanti sono stati arrestati in Pakistan e consegnati alle autorità americane, ma i vertici di al-Qaeda continuano ad essere latitanti e la popolazione locale non ha gradito l'ingerenza del governo centrale e tanto meno i bombardamenti a cui è stata sottoposta. Va sottolineato a questo proposito che nel sud e nel sud-est afgano i talibani continuano a fare proseliti e che nelle aree settentrionali pachistane la popolazione locale nelle ultime elezioni nazionali ha votato per una coalizione religiosa filo-talibana, la *Mut-tahida Majlis-e Amal* (MMA). Questa coalizione oggi governa nelle due province setten-

³ Questa è la posizione, ad esempio, espressa dal *Select Committee on Foreign Affairs* del Parlamento britannico: *Select Committee, 7th report part 3, Afghanistan: The Political Process*, 21 July 2004.

⁴ Si veda sull'argomento: International Crisis Group, *Afghanistan: The Problem of Pashtun Alienation*, Asia Report n. 62, Kabul/Brussels, 5 agosto 2003.

trionali della *North West Frontier Province* e del Belucistan, dove ha potuto imporre misure ultrarigoriste analoghe a quelle adottate dai talibani negli anni '90. I limitati successi dell'ISAF e della Coalizione nel ristabilire l'ordine e la legalità non sono dovuti solo al numero insufficiente di uomini di cui dispongono, ma anche alla mancanza di coordinamento tra le due entità militari, che nasce da obiettivi e strategie diversi e, in alcuni casi, contraddittori. Un caso evidente di questo problema è l'atteggiamento assunto nei confronti dei signori della guerra: se i paesi membri dell'ISAF, ed in particolare quelli europei, hanno esercitato forti pressioni affinché il loro potere fosse ridimensionato, la Coalizione nella fase iniziale di *Enduring Freedom* li ha scelti come interlocutori privilegiati e li ha usati a scopi di *intelligence* in funzione anti-talibana, per poi rendersi conto che molti di loro erano del tutto inaffidabili e con il risultato di rafforzarli e contribuire così alla debolezza del potere centrale.

Le principali sfide del futuro

In vista delle elezioni parlamentari e locali, che dovrebbero avere luogo nella primavera del 2005, si dovranno migliorare gli aspetti logistici del voto per aumentarne la legittimità: ciò significa assicurare un monitoraggio indipendente, che è stato limitatissimo per le elezioni presidenziali, definire in maniera consensuale i confini distrettuali e municipali, questione con delicate implicazioni etniche e politiche, ed escludere i candidati che hanno proprie milizie e non sono quindi eleggibili secondo la legge elettorale del 5 giugno 2004. Parallelamente si dovrà

migliorare la credibilità del DDR e accelerarne i tempi, ma anche creare alternative economiche lecite che inducano la popolazione ad abbandonare le milizie private e la coltivazione dell'oppio.

La transizione politica richiede che si riesca anche a costruire un senso di appartenenza nazionale che trascenda fattori identitari e legami di tipo particolaristico, una sfida immensa in uno stato da sempre caratterizzato da una società forte e da un centro debole e scarsamente rappresentativo. Questo processo di *nation-building* implica anche la correzione della sovra-rappresentanza delle minoranze etniche che ha caratterizzato l'amministrazione interinale e poi il governo provvisorio.

Al miglioramento economico, finora limitato⁵, deve essere collegata l'attenzione alla situazione umanitaria, che rimane disperata: è sufficiente forse menzionare che i tassi di malnutrizione, di mortalità infantile e delle donne incinte sono ancora tra i più alti al mondo.⁶ La popolazione femminile non è più soggetta alle limitazioni estreme imposte dai talibani, ma il godimento effettivo dei diritti recentemente acquisiti è per lo più limitato alle donne che vivono nella capitale. Il controllo dei vertici della magistratura da parte di figure ultrarigoriste legate ad Abdul Rabb al-Rasul Sayyaf, noto comandante *mujaheddin* di simpatie wahabite, rischia del resto di portare, tramite l'inter-pretazione della *shari'a* in senso ultra-

conservatore, al rafforzamento di usanze androcratiche radicate che i talibani non avevano fatto che esaltare. L'Unama (*United Nations Assistance Mission to Afghanistan*), che integra tutti gli elementi delle Nazioni Unite presenti nel paese, ha tra le sue funzioni quella di assicurare il rispetto dei diritti umani. Ma né l'Unama né la Commissione afgana sui diritti umani istituita nel 2001 hanno finora avuto il personale, gli strumenti e l'autorità adeguati per monitorare il rispetto dei diritti umani e reagire alle loro sistematiche violazioni.

Superare questi ostacoli per rendere significativo il processo democratico in corso è una sfida enorme, che richiede non solo volontà politica ma anche continua assistenza internazionale. Già sin d'ora è possibile prevedere che le necessità economiche della transizione politica e della ricostruzione del paese saranno superiori ai finanziamenti promessi alla conferenza di Berlino tenuta nella primavera del 2004: 8,2 miliardi di dollari nei prossimi tre anni, molto meno di quanto richiesto da Karzai e di quanto promesso all'Iraq, un paese con caratteristiche demografiche simili ma con infrastrutture nettamente migliori dal punto di vista quantitativo e qualitativo.

Conclusioni

Numerosi osservatori si sono chiesti quale possa essere il valore delle elezioni in questo contesto di instabilità, di povertà e di frammentazione. Non vi è dubbio che debba essere fatto ancora molto per completare il processo di democratizzazione in corso e che la ricostruzione, l'assistenza umanitaria, lo sradicamento dell'oppio e il rispetto dei di-

⁵ Sulle prospettive economiche del paese si veda M. Fujimura, *The Afghan Economy after the Election*, ADBI Research Policy Brief n. 12, 2004.

⁶ Si veda a questo proposito World Bank, *Afghanistan: State Rebuilding, Sustaining Growth, and Reducing Poverty*, Country Economic Report, 2004.

ritti umani fondamentali siano necessità prioritarie. E' proprio l'urgenza di queste priorità, tuttavia, a rendere necessaria la formazione di un governo che sia legittimato dal voto di larghi settori della popolazione. Solo un governo considerato legittimo da un ampio spettro sociale, etnico e politico della popolazione potrà, infatti, superare la tradizionale frammentarietà del potere e consolidarsi, *conditio sine qua non*, questa, per l'applicazione su tutto il territorio delle misure necessarie alla risoluzione dei nodi principali della crisi afgana.

Global Watch, l'osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l'Italia.

Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:

- **Europa**
- **Politica di prossimità**
- **Asia/Focus China**
- **Sicurezza e studi strategici**

Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni

Programmi di ricerca:

- **Politiche interne e di sviluppo dell'Unione europea**
- **Turchia**
- **Paesi del Golfo**
- **Caucaso e Asia centrale**
- **Argentina**

**Global Watch
ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it**

**Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it**

© ISPI 2004