

L'AFGHANISTAN ALLE URNE: TRA VECCHIE LOGICHE E SPERANZE DI CAMBIAMENTO

di Elisa Giunchi

1. Introduzione

Dopo essere state rinviate più volte, il 18 settembre 2005 si sono tenute in Afghanistan le elezioni per la Camera Bassa, o *wolesi jirga*, e per i Consigli provinciali. Nei due mesi successivi sono stati nominati dai Consigli provinciali e dal presidente i membri della Camera Alta, o *meshrano jirga*. L'inaugurazione del Parlamento, avvenuta il 19 dicembre 2005, ha segnato il completamento della ricostruzione politica prevista alla conferenza di Bonn del 2001, quando rappresentanti della società afgana e della comunità internazionale si erano riuniti per delineare un percorso di *state-building* che avrebbe dovuto accompagnare la ricostruzione del paese [AM 2002, pp. 37-38]. Il percorso a tappe formulato in quell'occasione mirava a diffondere una pratica partecipativa e consensuale in una società in cui le decisioni erano fino ad allora state imposte dal più forte o prese in base a considerazioni di fedeltà familiare, clanico-tribale ed etnica. Una sfida enorme, giustamente definita «uno degli esercizi democratici più ambiziosi mai tentati in una nazione che esce da un conflitto» [ICG 2005, «Afghanistan Elections», p. 1].

Nelle speranze degli artefici dell'Accordo di Bonn, il Parlamento avrebbe esercitato una funzione di controllo sul presidente, a cui sono riconosciuti ampi poteri dalla Costituzione, avrebbe accelerato l'adozione di riforme legislative, allentato la conflittualità endemica che caratterizza il paese e facilitato la formazione di un senso di comunità nazionale. I Consigli provinciali, da parte loro, avrebbero rappresentato un luogo di mediazione tra una società tradizionalmente autonoma e un governo che, per realizzare il proprio programma di ricostruzione e riforma, è costretto a controllare maggiormente il territorio. L'adozione di «quote rosa» previste dalla Costituzione e dalla legge elettorale per il Parlamento e per i Consigli provinciali, infine, avrebbe promosso la partecipazione femminile alla vita pubblica e scosso pregiudizi radicati.

Il contesto in cui sono avvenute le elezioni e gli eventi successivi indica tuttavia che alla democratizzazione formale delle istituzioni non è finora seguita una democratizzazione reale. Le alleanze politiche tra raggruppamenti sono fragili e slegate da programmi di vasto respiro. Gli organi rappresentativi emersi dalle elezioni riproducono i rapporti di

forza tra fazioni e gruppi etnici e corrono il rischio di divenire ostaggio di vecchie logiche e di legami particolaristici, finendo per dar loro legittimità. Intanto i talibani, facendo leva sul diffuso malcontento della popolazione, fanno nuovi adepti, configurandosi sempre di più come uno Stato nello Stato. Una situazione, insomma, ben lontana dalle speranze nate a Bonn cinque anni fa.

2. I preparativi elettorali

Una controversa legge elettorale introdotta nel maggio del 2005 ha posto in essere un sistema di voto di tipo maggioritario e vietato ai partiti di apparire sulle schede. Di conseguenza, i votanti sono stati costretti a esprimere una preferenza per un solo candidato, senza sapere se era indipendente o affiliato a un partito particolare. La decisione, adottata nonostante il parere contrario di gran parte della comunità internazionale, inclusa l'Unione Europea, è stata sostenuta dagli Stati Uniti che, in quanto i principali finanziatori delle spese necessarie a svolgere le elezioni, non potevano essere facilmente ignorati. All'interno del paese la decisione è stata approvata sia da tutti coloro che identificano i partiti politici con il fazionalismo prevalso nel paese a partire dagli anni '70 sia da chi considera il sistema di rappresentanza proporzionale troppo complesso per essere applicato alla realtà afgana.

Molti hanno tuttavia osservato che il sistema di voto prescelto avrebbe indebolito i partiti e scoraggiato la formazione di coalizioni tra gruppi diversi su programmi ad ampio respiro, a vantaggio di vecchie logiche di potere; avrebbe inoltre rischiato di non riflettere in maniera adeguata la volontà popolare e di creare un Parlamento senza una chiara maggioranza, che sarebbe stato facilmente manipolato dal presidente. Secondo alcuni osservatori, l'intenzione dell'attuale presidente Hamid Karzai nell'imporre questo sistema di voto sarebbe stata proprio quella di ottenere un Parlamento frazionato e inefficace, impossibilitato, in quanto tale, a ridimensionare il potere dell'Esecutivo.

La lista finale dei candidati è stata resa nota il 12 luglio 2005, al termine del processo di valutazione delle candidature. Nella lista finale sono stati inclusi 2.709 candidati per la *wolesi jirga* e 3.027 per i Consigli provinciali [Reynolds et al., 2005, p. 17]. Il numero elevatissimo di candidati tra cui scegliere (solo a Kabul se ne sono presentati 400) ha creato una certa confusione tra i votanti, in maggioranza analfabeti. Secondo quanto si può evincere da testimonianze aneddotiche, sono prevalsi i legami identitari di tipo familiare ed etnico, mentre negli agglomerati urbani di una certa entità i

candidati sono stati votati in base alla posizione che occupavano nella lunghissima scheda elettorale e al simbolo prescelto, che identificava la loro professione o un elemento del loro programma: districandosi tra camion, penne, tenaglie, lampadine, martelli, telefoni cellulari (e, nel caso delle candidate, simboli più «femminili», come anelli e fiori), i votanti hanno espresso la propria volontà in quella che a molti osservatori esterni è sembrata una vera e propria «lotteria». Tanto più che, nonostante i programmi di educazione civica realizzati tra molteplici difficoltà logistiche nei mesi precedenti, alla vigilia delle elezioni si constatava una scarsa conoscenza da parte della popolazione non solo delle affiliazioni partitiche e dei programmi dei singoli candidati, ma persino delle funzioni della *wolesi jirga*.

In campagna elettorale è poi emerso un problema su cui ci siamo già soffermati nei numeri passati di «Asia Major»: la mancanza di libertà di espressione e, in particolare, l'impossibilità di mettere in discussione convinzioni radicate di natura religiosa [ad es. AM 2003, pp. 51-52]. Una legge promulgata nel 2002 garantisce la libertà di espressione, ma con un'importante restrizione, adottata anche dalla legge elettorale del 2005: che non si diffondano notizie che «offendono l'islàm» [AM 2002, p. 45]. In un caso significativo, ma non certo isolato, all'inizio dell'ottobre 2005 Ali Mohaqeq Nasab, editore di una rivista femminile, è stato accusato di blasfemia per avere pubblicato un articolo critico nei confronti del regime probatorio e delle punizioni previste dalla *sharia* classica e condannato a due anni di detenzione. Karzai ha affermato di avere le mani legate: il testo costituzionale prevede sì, la libertà di espressione, ma stabilisce che la magistratura sia indipendente [W/WP », 11 dicembre 2005, «Post-taliban Free Speech Blocked by Courts, Clerics]. Il problema è che la magistratura afgana è dominata a tutti i livelli da figure ultraconservatrici, in molti casi ideologicamente vicine ai talibani. Le dichiarazioni di Maulawi Fazl Hadi Shinwari, che nel governo post-talibano è stato ministro della Giustizia e, dal 2001 al 2006, presidente della Corte suprema, non lasciano alcun dubbio a riguardo [AM 2003, pp. 53-54].

Alcuni osservatori hanno visto in questa vicenda una questione etnica: Nasab è *hazara*, un'etnia che è stata oggetto di pesanti discriminazioni sotto i governi pashtun, mentre i vertici della Magistratura sono dominati dai pashtun. Sono pashtun anche le oltre 200 figure religiose di Kandahar che hanno emesso un decreto religioso in cui si chiedeva che Nasab fosse punito con la pena capitale per apostasia, richiesta che ha portato a un appello per la revisione della pena. Sebbene porre eccessiva enfasi sull'elemento etnico rischi di oscurare la complessità della società afgana, in cui sono molteplici le affiliazioni che

determinano le scelte politiche degli individui, è indubbio che negli ultimi decenni signori della guerra e comandanti locali abbiano sempre più enfatizzato l'elemento etnico per aumentare il proprio seguito. Ne è risultata una crescente polarizzazione etnica, che è venuta pienamente alla luce in relazione a una questione che si affronterà nella prossime pagine: l'allocazione dei seggi della *wolesi jirga*.

2. La questione etnica

Il testo costituzionale prevede che i membri della *wolesi jirga* siano 249, di cui 239 provenienti dalle 34 province e 10 dalla comunità nomade kuci. La legge elettorale stabilisce che il numero di rappresentanti eletti da ogni provincia sia ottenuto dividendo il totale dei seggi per il numero di abitanti di ciascuna provincia. La determinazione della consistenza numerica della popolazione provinciale, necessaria anche per determinare la composizione dei Consigli provinciali, ha costituito uno degli aspetti più complessi e delicati della fase pre-elettorale. L'ultimo censimento, peraltro incompleto, risale al 1979, e le stime attualmente in circolazione presentano differenze di non poco conto, che oscillano tra i 22 e i 29 milioni. Nella situazione di insicurezza che continua a caratterizzare il paese, il nuovo censimento, che è iniziato nel gennaio 2003 sotto la supervisione dell'Ufficio centrale di statistica e con la collaborazione tecnica dell'UNFPA (*United Nations Population Fund*), procede lentamente, tanto che i risultati definitivi non saranno noti prima del 2007.

Il censimento, che ha notevoli implicazioni politiche poiché potrà ridefinire i rapporti inter-etnici e la distribuzione del potere a livello locale e centrale, è accusato da più parti di essere condotto in maniera approssimativa e poco trasparente. Le decisioni che sono state prese in vista delle elezioni parlamentari e provinciali indicano chiaramente quali siano le sensibilità di ciascun gruppo etnico su questo tema. Sulla base del censimento del 1979, «aggiustato» ai tassi di crescita demografica annuale, e dei dati parziali raccolti negli ultimi anni, Kabul ha ricevuto alla *wolesi jirga* ben 33 seggi. All'estremo opposto vi sono le province del Panshir, del Nuristan e di Nimroz, che hanno ricevuto solo due seggi. La determinazione del numero di seggi ha causato insoddisfazione soprattutto a Bamiyan, l'area centrale a maggioranza *hazara* (che ha ottenuto 4 seggi), e a Balkh (che ne ha ottenuti 11), dove la popolazione è prevalentemente uzbeka. Ma anche il gruppo etnico maggioritario si è lamentato dell'assegnazione dei seggi: a Kandahar, nel Sud, molti pashtun si sentono sottorappresentati alla

wolesi jirga. Particolarmente difficile è stato stabilire il peso numerico dei kuci, nomadi in prevalenza pashtun, molti dei quali migrano stagionalmente: sulla base delle stime ufficiali, che li pongono a 2,4 milioni, hanno ottenuto dieci seggi alla Camera bassa, un numero inadeguato, secondo i loro rappresentanti, al peso reale della comunità, che sarebbe di ben sette milioni di individui.

La rilevanza politica del fattore etnico è chiaramente emersa nel tentativo di alcuni raggruppamenti di unirsi per creare blocchi monoetnici in vista delle elezioni. Il vicepresidente Karim Khalili, leader del *Hizb-e Wahdat-e Islami* (Partito dell'unità islamica), e Mohammed Mohaqeq, hanno cercato di superare le loro vecchie rivalità e i loro diversi stili di *leadership* al fine di unificare il voto *hazara*. Una strategia simile è stata perseguita in ambito tagiko da Burnhanuddin Rabbani del *Jamiat-e islami* (Associazione islamica) e da Yunus Qanuni, leader del *Hizb-e Afghanistan-e Nawin* (Partito del nuovo Afghanistan).

Ma, come si diceva prima, il fattore tecnico di per sè non spiega tutto: Hamid Karzai, l'attuale presidente, ha allargato il consenso tra i pashtun richiamandosi non solo alla comune identità etnica, ma anche ai legami tribali con la provincia natia di Kandahar e con il clan Popalzai a cui appartiene. Il maggiore partito uzbeko, il *Junbish-e milli-e islami* (Movimento islamico nazionale), si è presentato alle elezioni frazionato in correnti diverse e, in alcuni casi, contrapposte, determinate da rivalità personali e regionali oltre che da differenze di natura politica. L'unità etnica, per quanto possa risultare utile a consolidare alleanze e ad ottenere maggior seguito, rimane quindi attraversata da considerazioni politiche, regionali, familiari e, nel caso pashtun, clanico-tribali, che contribuiscono a creare una situazione estremamente instabile, in cui le alleanze si formano e si disfano con estrema facilità, a seconda del peso relativo dato a ciascun fattore identitario.

3. I risultati elettorali

Alle elezioni erano presenti diverse missioni di osservatori internazionali, tra cui l'Unione Europea e l'OCSE, e gruppi locali, coordinati dalla *Free and Fair Elections Foundation of Afghanistan* (FEFA). Ciò non ha potuto impedire che, come era accaduto per le elezioni presidenziali, anche nelle elezioni del 2005 si verificassero irregolarità e brogli su larga scala: alcune stazioni al Sud sono rimaste chiuse per motivi di sicurezza; al Nord, invece, alcuni signori della guerra hanno impiegato i propri uomini come funzionari elettorali e un numero imprecisato di urne è stato sostituito con altre piene di schede

già votate. Il 20% circa delle schede sono state annullate o sospese, con un risultato che, lungi dall'essere ideale, può al più essere considerato, tenendo conto della particolare situazione del paese, «accettabile» [E 24 settembre 2005, «Democracy, Sort of», p. 68].

Più preoccupante è il fatto che alle urne si sia recato solo il 53% degli aventi diritto, equivalente a circa 6,8 milioni di persone, rispetto al 70% che aveva votato l'anno precedente. L'affluenza è stata particolarmente bassa al Sud: in alcune province (Helmand, Kandahar, Uruzgan e Zabul) ha votato meno del 30% degli aventi diritto. Ma anche nella capitale l'affluenza è stata solo del 34% [ICG, «Afghanistan's New Legislature», p. 4]. Il motivo non è da ricercarsi nelle minacce talibane, che non avevano impedito agli afgani di votare in massa alle elezioni presidenziali, ma, con ogni probabilità, nel crescente pessimismo della popolazione dinnanzi a una situazione che migliora con esasperante lentezza e, in alcuni casi, rimane invariata. La composizione della *wolesi jirga* è un esempio evidente di come vecchi personaggi e vecchie logiche di potere continuino a caratterizzare la scena politica afgana.

Dallo spoglio delle schede, che è iniziato il 20 settembre 2005 ed è durato circa un mese, il candidato più votato nella capitale è risultato Mohammed Mohaqeq, personalità di spicco dell'*Hezb-e-Wahdat-e Islami*, che, dopo avere combattuto all'interno dell'Alleanza del Nord contro i talibani, è stato ministro della Pianificazione nel governo provvisorio. Mohaqeq, che aveva sfidato Karzai alle elezioni presidenziali, si è preso così una rivincita. Ma è una rivincita che rafforza i timori di chi da anni denuncia la presenza nel governo di individui che si sono macchiati di violazioni dei diritti umani: negli anni '90, infatti, gli uomini di Mohaqeq si resero colpevoli di gravi reati contro i nemici e contro la stessa popolazione civile.

Mohaqeq non è certo l'unica personalità dal passato oscuro a sedere in Parlamento. Vi è anche Hazrat Ali, notoriamente legato, almeno fino a qualche anno fa, a Osama bin Laden (che, secondo alcuni, avrebbe addirittura aiutato a fuggire da Tora Bora), e Abd al-Rabb al-Rasul Sayyaf che, secondo lo *Human Rights Watch* e l'*Afghan Justice Project* [AM 2004, p. 48], fu implicato - insieme al vice-presidente Karim Khalili, a Mohaqeq e a molti altri - nelle violenze che lacerarono il paese tra il 1992 e il 1996.

Nella *wolesi jirga* siedono anche alcuni ex talibani: al Nord, nella provincia di Samangan, è stato eletto un ex governatore talibano che presenziò alla distruzione delle statue di Bamiyan nel 2001 (distruzione che, secondo la sua versione dei fatti, fu voluto dai membri arabi e ceceni di *al-Qa'ida* nonostante l'opposizione dei talibani; il che - se vero - la direbbe lunga sulla dipendenza del mullah Omar

dall'organizzazione terroristica). Nella provincia di Zabul il più votato per la *wolesi jirga* è risultato il mullah Abdul Salam Rocketi, signore della guerra che aveva sostenuto i talibani e che, sembra, ha ricevuto finanziamenti governativi in fase pre-elettorale affinché garantisse la sicurezza dei votanti nella provincia.

Un'analoga strategia di cooptazione è stata seguita da Karzai nelle province di Zarmat, Gardez, Khost e Paktia nei confronti di comandanti locali e signori della guerra con un passato filo-talibano [W/AT 5 maggio 2005, «Taliban Profit from US Largesse», par. 13-15]. Già l'anno precedente, del resto, Karzai aveva avviato trattative con diversi esponenti talibani, offrendo loro immunità e spazio politico in cambio della rinuncia alla lotta armata, offerta che finora è stata respinta dal mullah Omar e dai suoi collaboratori più vicini. Tra i senatori che Karzai ha nominato per la *meshrano jirga* vi è, peraltro, l'ex ministro per gli Affari Religiosi del regime talibano, Arshallah Rahmani.

Si stima che l'80% dei candidati eletti sia stato parte, per periodi più o meno lunghi, di milizie private [EIU 2005, C.R. III, p. 9], e che questi legami non siano stati del tutto ripudiati, sebbene la legge elettorale vieti ai candidati di essere collegati a forze militari non ufficiali. A ciò si aggiunga che, secondo lo *Human Rights Watch*, il 60% dei candidati che siedono nella *wolesi jirga* appartiene alla categoria dei signori della guerra. Vi è chi irride all'uso di questo termine, ormai «irrilevante»: ciò che conta, come sottolinea tra gli altri Yunus Qanuni, è la volontà del popolo, che si è espressa in sede elettorale [W/AN 20 dicembre 2005, «First Afghan Parliament in Decades Sworn In», par. 22-23]. Il problema è che, come si è già avuto modo di evidenziare, il voto è stato viziato da numerose irregolarità, da una limitata comprensione del processo elettorale, da considerazioni particolaristiche e da intimidazioni. Il volere della popolazione, insomma, non si è espresso in maniera libera e piena.

Non è ancora chiaro, nel momento in cui scrive, quale sarà l'equilibrio di potere all'interno della *wolesi jirga*. Sotto il profilo etnico, circa il 44% dei membri della *wolesi jirga* è pashtun, il 27% è tagiko, il 10% *hazara* e l'8% *uzbeko*, una composizione che riflette chiaramente il fatto che, come del resto era avvenuto l'anno precedente in occasione delle elezioni presidenziali, il voto sia stato dato secondo linee etniche [AM 2004, p. 48-49]. Più difficile è comprendere quale sia la composizione politica della Camera, poichè non vi sono chiare affiliazioni partitiche: il sistema elettorale ha obbligato, come si è detto, i candidati a presentarsi individualmente e, tra i candidati che sono stati eletti, solo il 14,5 è ufficialmente affiliato a un partito [ICG, «Afghanistan's New Legislature», p. 7]. Si stima, comunque, che circa

metà dei membri della Camera bassa appartenga al campo conservatore, il 30% sia islamista e il 20% progressista. Quest'ultima categoria comprende sia liberali sia membri della sinistra, tra cui alcuni esponenti di spicco del defunto PDPA (*People Democratic Party of Afghanistan*). Uno dei raggruppamenti principali è formato dagli ex membri del partito islamista *Hezb-e-islami*, le cui milizie nei primi anni '90 bombardarono ripetutamente Kabul, distruggendo interi quartieri della città e facendo decine di migliaia di morti. Il partito ha formalmente rinunciato alla lotta armata, anche se il suo fondatore e leader storico, Gulbuddin Hekmatyar, nel 2002 si è unito ai talibani con il fine dichiarato di scacciare le truppe straniere dal paese.

Secondo alcuni analisti, Karzai controllerebbe più della metà della Camera bassa: il presidente può contare sia sul sostegno dei candidati pashtun, facendo leva su identità etniche e clanico-tribali, sia su una buona parte dei candidati indipendenti e dei professionisti istruiti, che ne condividono l'approccio moderato nella sfera sociale. Ma, in un Parlamento frazionato come quello che è emerso dalle elezioni, Karzai ha dovuto fare una politica di concessioni, che inevitabilmente ha annacquato il suo programma riformista, alienandogli le simpatie dei deputati progressisti.

Già in fase pre-elettorale, il presidente aveva cercato di cooptare i rappresentanti di altri raggruppamenti. In questa direzione va letta la nomina nel Sud-est di governatori provinciali legati a Rabbani, a Sayyaf e al movimento talibano. Ma ogni alleanza rimane, conformemente a una lunga tradizione afgana, estremamente instabile. Non è da escludere, infatti, che Sayyaf e Rabbani, cooptando altri candidati conservatori e islamisti e facendo leva sulla crescente insoddisfazione della popolazione, possano mettere momentaneamente a tacere le loro differenze etniche e ideologiche, alleandosi contro Karzai. Il paese non è certo estraneo a colpi di scena di questo genere.

La situazione della *meshrano jirga* per alcuni aspetti è analoga a quella della *wolesi jirga*: anche qui il blocco più consistente è quello conservatore-islamista (che include anche il vice di Hekmatyar, Qurban Ali Urfani). E anche qui la composizione riflette i rapporti inter-etnici del paese: il 40% dei senatori è pashtun, il 25% tagiko, il 10-15% hazara, l'8-10 uzbeko [ICG, «Afghanistan's New Legislature», p. 8]. Ma, con un terzo dei senatori nominati dal presidente, la *meshrano jirga* può essere più facilmente controllata dal governo.

5. Il rapporto tra centro e periferia: una questione irrisolta

Il sistema politico formalmente centralizzato che è stato adottato a Bonn e, poi, assorbito dal testo costituzionale deve essere integrato con la realtà del potere locale, in cui il riferimento principale dell'individuo è costituito dai maggiori della comunità (mullah, capi villaggio, comandanti locali, con gradazioni diverse a seconda del luogo) e da istituzioni assembleari che godono di ampio prestigio. È a questo livello che vengono risolte le dispute locali e che si prendono le decisioni più importanti per il futuro della comunità. Le modalità di integrazione tra il centro e la periferia devono, tuttavia, essere ancora stabilite.

Le funzioni e le responsabilità dei Consigli provinciali, in particolare, sono ancora vaghe. La Costituzione afferma che il governo delegherà «alcuni poteri» all'amministrazione locale, al fine di accelerare e di promuovere la soluzione di questioni economiche, sociali e culturali e di incoraggiare la partecipazione della popolazione nello sviluppo della nazione. Un altro articolo aggiunge in maniera sibillina che: «il consiglio provinciale prende parte agli sforzi [del governo] volti a raggiungere gli obiettivi di sviluppo dello stato e a migliorare i suoi affari, secondo quanto contenuto nelle disposizioni di legge, e ha un ruolo consultivo su questioni importanti che ricadono nel mandato delle province».

Finora, a dire il vero, l'unico ruolo importante esplicitato dai Consigli provinciali è consistito nell'elezione dei membri del Senato, avvenuta nel novembre del 2005. Secondo il testo costituzionale, infatti, i 102 membri della *meshrano jirga* devono essere scelti per un terzo dai consigli provinciali e per un terzo dal presidente. I rimanenti devono provenire dai Consigli distrettuali, che sono composti da 5-15 membri, a seconda della popolazione locale.

Poiché i confini tra distretti non sono stati ancora delimitati, i Consigli distrettuali non hanno potuto riunirsi. Di conseguenza, la composizione della *meshrano jirga* è stata temporaneamente modificata: i Consigli provinciali hanno eletto due membri ciascuno, per un totale di 68 rappresentanti, secondo i tempi e le modalità previste dalla legge elettorale. Uno dei due membri, eletto in via transitoria, lascerà il posto al candidato eletto dai Consigli distrettuali quando questi potranno riunirsi.

Al pari dei Consigli distrettuali, anche i Consigli di villaggio e quelli municipali, che non sono stati ancora eletti, hanno un mandato estremamente vago. Non è, inoltre, chiaro come interagiranno tra di loro, con gli organi locali tradizionali - *shure* e *jirga* -, e con gli organismi che sono in via di creazione, come i *Community Development Councils* (CDCs). Sebbene le autorità centrali e i paesi donatori diano crescente peso (e sempre maggiori finanziamenti) nelle attività di ricostruzione alle strutture di governo locali, manca un reale tentativo di comprendere

quale sia l'effettiva legittimità degli organismi locali tradizionali, così come manca una chiara visione sul tipo di decentralizzazione che si intende favorire in un paese le cui strutture governative hanno un carattere verticistico e centralizzato, soprattutto in materia finanziaria [Lister 2005, *passim*; Lister/Nixon 2006, p. 2 ss.]

6. La presenza femminile in Parlamento: un segnale di speranza?

Sebbene il Parlamento uscito dalle elezioni del 2005 riproduca equilibri etnici e vecchie logiche di fazione, i risultati elettorali hanno portato ad alcune novità. Tra queste la più rilevante è sicuramente l'inclusione delle donne nel processo legislativo. In ottemperanza al testo costituzionale, alla *wolesi jirga* 68 seggi, oltre un quarto del totale, sono stati riservati alle donne. Sono donne anche metà dei senatori nominati dal presidente alla *meshrano jirga*: se si sommano alle 6 donne che sono state elette dai Consigli provinciali, sono 23 a sedere in senato. La decisione di adottare queste «quote rosa» pone l'Afghanistan tra i paesi in cui maggiore è la presenza femminile in Parlamento, al di sopra di alcuni paesi occidentali che possono vantare una lunga tradizione democratica. Significativo è poi il fatto che a Herat il candidato che ha ricevuto più voti sia stato una donna, Fauzia Gailani, un'istruttrice di aerobica. Nonostante la sua inusuale professione, la Gailani si inserisce in parametri tradizionali: è nota per essere profondamente religiosa ed è madre di sei figli, nati all'interno di un matrimonio «combinato» quando Fauzia era ancora bambina. Ma la rilevanza della sua elezione non può sfuggire se si pensa che a Herat, fino a pochi anni fa, era governatore Ismail Khan, un personaggio che aveva cononato diffuse ed efferate violenze contro la popolazione femminile della città.

Tra le candidate che sono state elette vi è anche Malalai Joya, attivista per i diritti della donna che è diventata nota in patria e all'estero per le accuse mosse in diretta TV ai signori della guerra in occasione della *loya jirga* costituente, nel dicembre del 2003. Malalai Joya è stata tra i candidati che hanno ricevuto più voti nella provincia di Farah.

In molti hanno sperato che la consistenza femminile alla *wolesi jirga* potesse facilitare l'adozione di leggi favorevoli alle donne. Ma, fino ad ora, sulle loro scelte di voto sono risultati determinanti, oltre alle differenze di personalità, i legami familiari, etnici, politici e clanico-tribali, e non la comune identità di genere. Va poi ricordato che su eventuali iniziative volte al miglioramento della condizione femminile pende come una spada di Damocle il divieto di perseguire obiettivi non conformi all'islàm, la cui interpretazione è nelle mani di figure che, come

abbiamo avuto più volte modo di osservare, sono d'ideologia ultra-conservatrice. La decisione presa nel luglio 2006 di rimettere in funzione il Dipartimento per la promozione della virtù e la prevenzione del vizio all'interno del Ministero degli Affari islamici è un altro segnale negativo in questa direzione. La funzione principale del Dipartimento, quando operava sotto i talibani, consisteva infatti in intimidazioni e imposizioni che riducevano l'autonomia e la mobilità delle donne.

In fase pre-elettorale le restrizioni consuetudinarie a cui sono sottoposte le donne afgane sono risultate evidenti: molte candidate non hanno potuto apparire in pubblico e spostarsi liberamente. E sono state soprattutto le donne ad essere oggetto di intimidazioni e ad avere meno risorse a disposizione per finanziare la propria campagna elettorale. È significativo a questo proposito che, su 281 candidati che si sono ritirati, ben 51 fossero donne, un dato sproporzionato rispetto alla loro scarsa rilevanza numerica. Consuetudini androcratiche, a cui si sono sommate le intimidazioni dei talibani, hanno pesato soprattutto nel Sud e nel Sud-Est: nelle province del Sud-est di Nangarhar e Zabul, il numero di candidate è stato inferiore alle «quote rosa», mentre ad Uruzgan non è stata addirittura presentata alcuna candidatura femminile [Reynolds et al. 2005, p. 1].

L'inclusione femminile nel Parlamento va letta, infine, in un contesto più vasto, che ne ridimensiona la valenza positiva: la mortalità tra le donne incinte rimane la più alta al mondo per la carenza di infrastrutture sanitarie e per la diffusione di consuetudini che limitano l'accesso delle donne al personale medico e che le obbligano a sposarsi quando sono ancora molto giovani; il livello di istruzione tra le donne adulte è il più basso al mondo e le scuole per bambine continuano ad essere oggetto di attacchi deliberati da parte talibana. Consuetudini che la stampa occidentale aveva attribuito ai soli talibani sopravvivono in tutto il paese (si pensi al caso della giovane lapidata nell'aprile 2005 a Badakshan, in un'area che non era mai stata sottoposta al controllo talibano); la violenza domestica contro le donne, inoltre, è in aumento, come rivela una recente indagine condotta dallo UNDP [Senlis 2006, pp. 118-119].

Karzai non sembra intenzionato a sfidare le posizioni conservatrici che prevalgono in Parlamento, nè ad andare oltre le quote rosa. Il 22 marzo 2006, quando ha annunciato alla *wolesi jirga* la nuova composizione del Gabinetto, tra la rosa dei 26 candidati vi era una sola donna. La sua candidatura per il Ministero degli Affari femminili è stata respinta dal Parlamento, in larga misura a causa dell'opposizione di conservatori e islamisti all'esistenza di un ministero specificamente destinato a questioni di genere. Tra i nove candidati proposti da Karzai

per la Corte suprema, un'istituzione che ha un ruolo fondamentale nell'interpretare la sharia e risolvere eventuali conflitti tra diritto islamico e legislazione statale, non vi era nessuna donna. È forse superfluo ricordare che l'entrata dei vertici talibani nel Governo e in Parlamento, auspicata da molti in Europa e negli Stati Uniti, non farebbe che cancellare definitivamente ogni speranza di miglioramento della condizione femminile.

7. La guerriglia talibana e le responsabilità pachistane

Le elezioni del 2005 sono avvenute in una situazione di relativa calma, grazie ad un complesso sistema di protezione che prevedeva tre livelli di sicurezza intorno alle stazioni elettorali: l'ANP (*Afghan National Police*) ha costituito il primo livello, con 55.000 poliziotti; il secondo livello era rappresentato dall'ANA (*Afghan National Army*) con 28.000 uomini; il terzo e ultimo livello di sicurezza è stato costituito dall'ISAF (*International Security Assistance Force*), la forza multinazionale di pace, che dal 2003 è sotto il controllo della NATO, e dalle forze della Coalizione di *Enduring Freedom* [EIU 2005, C.R. III, p. 9]. Il più vasto contesto afgano continua, tuttavia, ad essere caratterizzato da una grande instabilità, soprattutto nel Sud e nel Sud-est. Nei sei mesi precedenti le elezioni sono state uccise, prevalentemente in queste aree, più di 1.200 persone, inclusi sei candidati, cinque funzionari elettorali e tre *ulama* favorevoli al voto [Wadhams, p. 2]. Nei primi 9 mesi del 2006, i morti, per almeno un terzo civili, sono stati 3.000, il punto più alto dal 2001. Tra le truppe della Coalizione, si è passati da 130 morti nell'intero 2005 a 170 nei primi nove mesi del 2006. Le crescenti violenze hanno aumentato il costo della ricostruzione e costretto diverse OGN afgane e internazionali a limitare le proprie attività. Chi ne ha pagato le conseguenze è stata la popolazione: centinaia di scuole sono state chiuse per motivi di sicurezza, e le campagne di vaccinazione sono state ridimensionate. Non è un evento fortuito che i casi di poliomelite nel 2006 siano aumentati di ben sei volte e che tutti tali casi, con una sola eccezione, si siano verificati al Sud [ICG 2006, *Countering Afghanistan's Insurgency*, p. 7].

Tra il 2005 e il 2006 la strategia talibana ha subito un'evoluzione: dall'utilizzo esclusivo di una tattica di guerriglia, caratterizzata da interventi rapidi seguiti da altrettanto rapide ritirate, si è passati ad una tecnica mista, che utilizza anche attacchi frontali. Sono poi comparse nuove modalità di violenza, tra cui gli attacchi suicidi contro obiettivi diplomatici, militari e civili. Si è passati da quattro

attacchi suicidi nel 2004, a 21 nel 2005 e a 91 nei primi 9 mesi del 2006, che comportato la morte di 170 civili [W/GT 6 ottobre 2006, «Suicide bombers trained ...», p. 1]. Le offensive talibane puntano chiaramente al centro del paese. Se all'inizio del 2006 l'autorità dei talibani era limitata ad alcune aree nelle province di Kandahar, Helmand, Paktika e Khost, nei mesi successivi anche altre province sono state destabilizzate: da Farah, a ovest, a Wardak e Logar, a sud della capitale. Il 27 giugno 2006 la città settentrionale di Kunduz ha visto il suo primo attacco suicida. La stessa Kabul, che fino a qualche tempo fa era considerata un'oasi di pace, è stata attraversata da un crescendo di episodi di violenza.

Come spiegare la revivescenza talibana? Il movimento del mullah Omar attrae un numero crescente di giovani pashtun, disillusi dalla lentezza con cui prosegue la ricostruzione e diffidenti verso il governo centrale, accusato di essere uno strumento nella mani dell'imperialismo statunitense. Gli abusi commessi dalle forze della Coalizione e i bombardamenti di villaggi, che solo tra maggio e luglio del 2006 hanno causato centinaia di morti tra i civili, hanno ulteriormente alienato la popolazione locale dal governo centrale e dalla presenza straniera. Sempre più, inoltre, lo Stato è sembrato incapace di difendere e di aiutare la popolazione, e i suoi funzionari sono apparsi corrotti e inefficienti. Altre forze presenti in loco, in primis i talibani, si sono gradualmente sostituiti a questo stato assente, fornendo protezione e servizi di base alla popolazione e, per chi si arruola nelle loro fila, salari nettamente superiori a quelli offerti a chi entra nell'esercito e nella polizia. Sempre più, infine, al movimento si sono legati altri gruppi che agiscono in maniera autonoma: a Est, soprattutto nel Nuristan e a Kunar, i militanti riuniti intorno a Gulbuddin Hekmatyar; nel Sud-Est, soprattutto a Khost e Paktia, le reti di *madrasa* controllate da Jalaluddin Haqqani, ex membro del partito islamista Hezb-e islam (Khaless) e, poi, ministro nel regime talibano; al confine con il Pakistan militanti stranieri affiliati ad *al-Qa'ida* e narcotrafficanti interessati a mantenere il governo centrale in una condizione di debolezza. Ad essi si uniscono per affinità clanico-tribali e, spesso, per pura convenienza politica, mullah, capi tribù e comandanti locali. Ma il rafforzamento talibano sarebbe stato impensabile senza il supporto proveniente dalla società pachistana che vive a cavallo della Durand Line e senza la connivenza politica e militare del Pakistan.

Karzai ha dichiarato in diverse occasioni che il problema andrebbe risolto alla radice, nei luoghi da cui provengono i finanziamenti per i talibani e in cui i terroristi sono addestrati e indottrinati, un chiaro riferimento, questo, al Pakistan ma anche una velata critica all'*appeasement* statunitense verso il presidente Pervez Musharraf. Le

accuse di Karzai, ripetute anche nel settembre 2006, nel corso di una visita ufficiale negli Stati Uniti, sono fondate: è indubbio, come la Nato stessa ha potuto accertare, che il confine sia continuamente attraversato da militanti e armi provenienti dal Pakistan [Rubin/Abubakar 2006]. Dopo la disfatta del 2001, la dirigenza talibana ha ricostruito le sue basi operative e le sue reti di reclutamento a Quetta, il capoluogo del Belucistan, e nelle agenzie tribali adiacenti alla North West Frontier Province. Nelle *madrassa* locali, perlopiù affiliate al partito ultraconservatore *Jamiat-e ulama-e islam*, i militanti ricevono finanziamenti provenienti dal Pakistan e dal Medio oriente e sono addestrati da istruttori arabi, uzbeki e ceceni. Musharraf, pur ammettendo che alcuni attacchi hanno avuto origine in Pakistan, ha sempre negato ogni responsabilità, implicitamente sostenendo che le aree di frontiera non possono essere del tutto controllate. Ma i rapporti opportunistici tra il presidente pakistano e i partiti religiosi che controllano tali aree sono tali da mettere in dubbio le sue affermazioni. Musharraf non può, infatti, alienarsi le simpatie di questi partiti religiosi, poichè più volte ha avuto bisogno del loro sostegno in parlamento contro chi chiedeva il ridimensionamento politico dell'esercito [Giunchi 2006b]. Il sostegno ai talibani ricopre probabilmente anche altre funzioni per Islamabad: innanzitutto, costituisce una forma di pressione su Karzai affinché accetti un tracciato confinario, quello della linea Durand, che non è mai stato riconosciuto da Kabul; poi rappresenta una deterrenza affinché il governo afgano non interferisca con le tensioni etniche interne al Pakistan; infine vuole impedire che l'Afghanistan apra eccessivamente all'India, paese la cui influenza economica e diplomatica nell'area è andata gradualmente crescendo dopo il 2001. A parte questo, l'ambivalenza di Musharraf gli permette di non alienarsi né le simpatie della popolazione pashtun, che per affinità etniche e ideologiche sostiene i talibani, né quelle di tutti coloro che nel paese criticano la scelta di campo filo-statunitense. A ciò va aggiunto che la fine delle ostilità in Afghanistan potrebbe comportare la drastica riduzione dei finanziamenti e delle armi che il Pakistan riceve dagli Stati Uniti in nome della lotta al terrorismo [Giunchi 2006a].

Il Pakistan potrebbe, tuttavia, ottenere vantaggi considerevoli dalla pacificazione afgana: innanzitutto, giocherebbe un ruolo fondamentale nella ricostruzione del paese e vedrebbe le sue esportazioni crescere ulteriormente. Già ora le esportazioni pachistane verso l'Afghanistan hanno un valore di circa 1,2 miliardi di dollari all'anno rispetto ai 25 milioni dell'era talibana, mentre le importazioni ammontano a oltre 700 milioni di dollari [Weinbaum 2006, p. 10]. In secondo luogo, la pacificazione afgana faciliterebbe l'espansione

commerciale pakistana verso l'Asia Centrale, dove compete con i prodotti iraniani e cinesi, e renderebbe possibile la costruzione del gasdotto dal Mar Caspio, che porterebbe al Pakistan idrocarburi essenziali per la sua crescita industriale. Si eviterebbe, poi, che dissidi interetnici si allarghino a sud della Durand Line, alimentando i separatismi locali, e si porrebbero le basi per l'integrazione delle aree di frontiera, tradizionalmente autonome, nel sistema politico e amministrativo nazionale. La fine delle violenze in Afghanistan permetterebbe infine di accelerare il rimpatrio dei rifugiati afgani (ad oggi più di 2 milioni), che costituiscono un peso non indifferente sulle risorse pachistane, mentre una più efficace cooperazione sul fronte della lotta al terrorismo potrebbe indurre gli Stati Uniti a non stringere rapporti preferenziali con l'India. Il futuro della guerriglia talibana dipende in larga misura dal peso che il governo pachistano vorrà dare nei prossimi anni a questi interessi contraddittori.

7. Il ridimensionamento di «Enduring Freedom» e l'espansione della Nato

All'indomani delle elezioni parlamentari, Karzai ha auspicato il ridimensionamento delle truppe della Coalizione e dichiarato che le strategie americane nel paese dovevano essere riviste, con una critica esplicita ai bombardamenti aerei indiscriminati. Queste dichiarazioni si adattano a sentimenti anti-americani sempre più diffusi nel paese, sentimenti a cui hanno contribuito le vittime civili di *Enduring Freedom*, le torture commesse da soldati e funzionari americani ad Abu Ghraib e a Bagram e le testimonianze dei maltrattamenti subiti a Guantanamo dai prigionieri afgani. Il crescente anti-americanismo della popolazione afgana è venuto pienamente alla luce in occasione dei disordini che hanno scosso il paese, provocando la morte di almeno 15 afgani, quando si è diffusa nel maggio 2005 la notizia che a Guantanamo erano state profanate alcune copie del Corano [W/EN, «Afghanistan: What is Fueling the Anti-US Demonstrations?»]. Nel luglio di quell'anno, oltre 1.000 dimostranti hanno chiesto fuori dalla base di Bagram che le truppe statunitensi trattassero la popolazione afgana con maggiore rispetto. Ciò non ha impedito che avvenisse un altro episodio di insensibilità culturale che ha riacceso le proteste: le riprese, fatte nell'ottobre del 2005, di un gruppo di *marines* americani intenti a bruciare, come forma di «propaganda psicologica», i cadaveri di alcuni militanti vicino a Kandahar, in un contesto culturale in cui dissacrare i cadaveri è considerato un atto di assoluta barbarie.

Le affermazioni di Karzai di volere ridimensionare la presenza statunitense nel paese si adattavano, in realtà, alle stesse intenzioni di Washington. Già nel 2003, ribaltando la sua precedente opposizione all'espansione dell'ISAF, il Pentagono aveva permesso alla forza internazionale di espandersi fuori dalla capitale, verso nord e verso ovest, tramite lo strumento dei PRT (*Provincial Reconstruction Teams*). L'espansione sarebbe continuata: nell'autunno 2005 l'allora segretario della Difesa, Donald Rumsfeld, aveva fatto sapere di voler ridurre nell'anno successivo la consistenza del contingente americano (da 20.000 a 16.000) in vista di un maggior impegno nel Sud da parte delle forze ISAF. I motivi del ridimensionamento della presenza militare statunitense sono principalmente due: le truppe statunitensi sono impegnate anche in Iraq, dove soffrono continue perdite, e l'opinione pubblica è allarmata dal crescente numero di morti americani nello stesso Afghanistan (perdite che nel 2005 sono state le più alte dal 2001).

Alla fine del luglio 2006 le truppe Nato hanno iniziato a sostituire le forze della Coalizione al Sud. In ottobre la missione ISAF ha assunto il comando delle operazioni militari in tutto l'Afghanistan, comprese le regioni sud-orientali, fino ad allora sotto l'esclusivo controllo del Pentagono. Ciò ha comportato l'integrazione delle due missioni sotto un unico comando e ha permesso al Pentagono di concentrare nelle aree di confine con il Pakistan parte delle proprie truppe.

In teoria la strategia dell'ISAF è diversa da quella di *Enduring Freedom*: consiste nel concentrarsi su aree limitate dove riportare la sicurezza e la stabilità, come preconditione per l'avvio di progetti di ricostruzione e di sviluppo che mandino un messaggio tangibile e positivo alla popolazione. Il presupposto, ovviamente, è che si possa operare in un'area pacificata, in cui realizzare azioni che rientrano nella categoria del *peace-keeping*. La realtà in cui l'ISAF si è trovata ad operare l'ha costretta, tuttavia, a posticipare la realizzazione dei suoi buoni propositi: l'intensità dei combattimenti, l'alto numero di talibani e, di contro, il numero limitato di uomini a disposizione dell'ISAF hanno costretto la forza multinazionale a essere coinvolta in azioni di contro-guerriglia e di contro-terrorismo analoghe a quelle che avevano caratterizzato *Enduring Freedom*. Il numero crescente di attacchi alle forze della Nato che si è verificato dall'estate del 2006 ha rivelato che diversi governi europei, per quanto interessati ad assumere un ruolo più attivo sullo scenario internazionale, non sono disposti a rivedere le regole d'ingaggio e ad affrontarne le conseguenze in termini di perdite umane. Sebbene dell'ISAF facciano parte 38 paesi, pochissimi sono quelli che hanno accettato di spostare i propri uomini al Sud e al Sud-est.

Il riposizionamento di truppe già presenti nel Nord e nell'Ovest non è del resto praticabile alla luce dell'aumento della violenza che si è verificato anche in quelle aree.

L'integrazione delle missioni di *Enduring freedom* e dell'ISAF ha avuto l'effetto di indebolire l'influenza politica dell'Unione Europea rispetto a quella statunitense nella conduzione delle operazioni militari nel paese e ha creato nelle percezioni della popolazione locale una confusione tra due attori che hanno, in realtà, priorità diverse. Se, poi, vi era chi sperava che l'estensione dell'ISAF nel Sud e nel Sud-Est presentasse un volto più «benevolo» degli stranieri ai pashtun, gli eventi hanno cancellato ogni illusione: nel corso dell'operazione Medusa, lanciata dalla Nato nell'agosto 2006, sono stati uccisi centinaia di talibani, ma sotto i bombardamenti sono morti anche molti civili, con l'effetto di aumentare il seguito di cui godono i militanti.

Alcuni temevano (e altri speravano) che l'espansione Nato preludesse a un disimpegno militare statunitense dal paese. Ma la questione delle basi ha rivelato che la presenza militare Usa è destinata a durare a lungo. Una dichiarazione congiunta firmata da Stati Uniti e Afghanistan il 17 maggio 2005 ha dato vita a una «partnership strategica» tra i due paesi, in cui Kabul, oltre a promettere di adottare un'economia di mercato e di facilitare gli investimenti statunitensi nel paese, riconosce piena «libertà di azione» alle forze statunitensi e concede loro l'uso di basi militari sul confine occidentale [W/WH 2005, *passim*]. La dichiarazione ha messo in crisi i rapporti economici e diplomatici tra Tehran e Kabul, ponendo le basi per future interferenze iraniane nel paese: secondo fonti afgane, Tehran ha reagito permettendo alle Guardie rivoluzionarie di compiere incursioni oltre confine con l'obiettivo di sobillare la popolazione afgana contro la presenza statunitense. Sul piano diplomatico, la leadership iraniana ha proposto a Karzai una bozza di accordo contenente una clausola secondo cui i due governi si impegnano a non permettere a paesi terzi (leggi: gli Stati Uniti) di condurre sul proprio territorio attività di intelligence dirette contro l'altro paese [Rubin 2006, p. 16; Weibaum 2006]. Dinanzi alla ferma opposizione statunitense, Karzai non ha firmato, provocando da parte iraniana ritorsioni commerciali che rischiano di avere alti costi per un paese che è privo di sbocchi al mare e che intrattiene da decenni relazioni difficili con il suo vicino meridionale.

9. Distruggere o legalizzare l'oppio?

Nelle pagine precedenti ci siamo dilungati sulla guerriglia talibana. La situazione, tuttavia, non è rosea neppure in quella parte del paese dove tale minaccia non esiste: dovunque è in crescita la criminalità comune, che è all'origine di rapimenti di comuni cittadini e di operatori stranieri (si ricordi il rapimento, avvenuto nel maggio 2005 a Kabul, di Clementina Cantoni e, nell'ottobre 2006, di Gabriele Torsello). Soprattutto al Nord continuano le lotte tra fazioni, che rivelano la persistente debolezza del governo centrale. Il programma di *Disarmament, Demobilisation and Reintegration* (DDR) finanziato dal Giappone ha portato alla smobilitazione di 60.000 combattenti e alla distruzione di migliaia di armi [AM 2004, p. 40-41], ma molti miliziani rimangono attivi nei cosiddetti gruppi armati illegali, che, dal giugno 2005, sono oggetto di un nuovo programma, il *Disbandment of Illegal Armed Groups* (DIAG). Programma che non potrà che avere esiti limitati, visto che molti miliziani sono inclusi nelle istituzioni governative o siedono in Parlamento.

Le lotte tra fazioni sono originate da regolamenti di conti e da faide familiari, ma mirano anche a controllare il territorio e, sempre più, le ingenti entrate assicurate dall'oppio. La produzione di droga era gradualmente aumentata nel corso degli anni '80 e '90, per raggiungere livelli record nel 1999 – 4.581 tonnellate – che avevano reso il paese il maggiore produttore mondiale di oppio. Nel 2001 la produzione era drasticamente calata in seguito a un editto religioso del mullah Omar, per tornare ad aumentare nella primavera del 2002, nel contesto di disordine successivo alla disfatta talibana [AM 2002, pp. 49-50]. Nel 2004 la produzione di oppio aveva toccato le 4.200 tonnellate ed era stata accompagnata da una crescente esportazione di morfina e eroina, più profittevoli rispetto all'oppio grezzo [AM 2004, pp. 50-51]. Nel 2004-2005 il 60% dell'economia afgana era ormai legata all'oppio, per un valore di 2,8 miliardi di dollari, più i quanto il paese ricevesse in assistenza internazionale. Nel 2005 gli ettari coltivati erano diminuiti del 21% rispetto all'anno precedente, anche se la quantità di oppio prodotto era diminuita solo del 2,4%, con una discrepanza che si spiega con le buone condizioni meteorologiche, che avevano determinato un aumento della produttività. Ciò significa che, sebbene le famiglie coinvolte nella produzione fossero diminuite di numero, il loro reddito era aumentato dinnanzi all'accresciuta produttività della terra coltivata a oppio e all'aumento dei prezzi. Il quadro delineato dall'UNODC (*UN office on drugs and crime*) nel suo rapporto annuale relativo al 2005 rivelava linee di tendenza regionali divergenti: la produzione era diminuita al Centro, a Est e a Nord-Est, ma era aumentata al Nord, a Ovest e a Sud. Gli

aumenti più rilevanti, che si attestavano sul 300%, si registravano nelle province di Balkh e di Farah [W/UNODC 2005].

Nel 2006 si è registrato un aumento nella produzione del 59%, che ha cancellato i limitatissimi progressi dell'anno precedente: la produzione, che ormai coinvolge 28 province su 34 e il 3% della popolazione rurale, è di 6.100 tonnellate, corrispondente al 92% dell'offerta mondiale, con un eccesso rispetto alla domanda del 30%. Ribaltando la linea di tendenza dell'anno precedente, nel 2006 la produzione è calata al Nord, mentre è drasticamente aumentata al Sud. Il centro della coltivazione è nella provincia di Helmand, in cui si produce il 42% dell'oppio afgano [W/UNODC 2006, p. 3 ss.]. Ed è a Helmand che si sono verificati i principali attacchi alla forza Nato, a dimostrazione che la guerriglia talibana è volta anche a difendere il narcotraffico oltre che a raggiungere obiettivi ideologici e politici.

Gli effetti perversi del narcotraffico sono numerosi: l'oppio cementa legami transnazionali tra gruppi mafiosi, alimenta la corruzione dei dipendenti governativi e crea crescente tossicodipendenza nella regione e nello stesso Afghanistan. Un'indagine condotta nel 2005 indica che nel paese vi sono almeno 920.000 tossicodipendenti, su una popolazione di circa 22 milioni di abitanti [W/IRIN 2 dicembre 2005, «Afghanistan: New Figures on Drug Use ...»]. Anche il virus dell'HIV si sta diffondendo, particolarmente tra la popolazione di Kabul. I tentativi finora intrapresi di estirpare l'oppio si sono basati su un approccio coercitivo di sradicamento delle coltivazioni, che non è stato accompagnato dalla creazione di alternative economiche sostenibili. L'effetto è stato quello di aumentare il prezzo dell'oppio, a vantaggio dei trafficanti, e di impoverire i contadini, alimentando la loro ostilità nei confronti delle autorità centrali. Se fosse riprodotta su scala nazionale e realizzata in maniera sistematica, una politica di questo genere avrebbe effetti devastanti: la Banca Mondiale ha calcolato che porterebbe a una contrazione del Pil di circa il 6%, provocando con ogni probabilità violenze generalizzate, facilmente manipolabili da elementi estremisti [Rubin 2006, p. 32].

La creazione di alternative alla produzione di droga, che incentivino i contadini ad abbandonare la coltivazione del papavero da oppio, richiede tuttavia alcune precondizioni. Una di queste è l'incremento dell'assistenza internazionale. Di fronte a un totale di oltre 23 miliardi di dollari promessi dalla comunità internazionale alle conferenze di Tokyo (2002), di Bonn (2004) e di Londra (2006), finora solo 7,3 sono stati effettivamente sborsati, e di questi una grossa fetta ha finanziato la creazione dell'ANA e dell'ANP piuttosto che priorità sociali e umanitarie [W/DAD 2006]. Si tratta di poca cosa, non solo

rispetto alle necessità del paese, ma anche a quanto è stato dato ad altri paesi usciti da situazioni di conflitto.

Un'altra preconditione necessaria affinché si sviluppino alternative economiche all'oppio è il ritorno all'ordine e alla sicurezza. Ma qui si manifesta un dilemma difficilmente risolvibile, poichè la presenza delle truppe straniere drena risorse che dovrebbero essere dirette alla ricostruzione, allo sviluppo sociale e alla crescita economica. Dal 2002 al 2006 le operazioni militari dell'ISAF e di *Enduring Freedom* sono costate 82,5 miliardi, nove volte rispetto a quanto speso nello stesso lasso di tempo per lo sviluppo e per far fronte alle emergenze, molto di più se si calcola che i finanziamenti per lo sviluppo sono in parte stati riservati alla ricostruzione dell'esercito e della polizia. Le operazioni della Coalizione sono costate ben 12 miliardi all'anno, quelle dell'ISAF circa 3. La discrepanza tra spese militari e quelle per lo sviluppo è particolarmente evidente nel caso degli Stati Uniti, che hanno speso 58 miliardi tra il settembre 2001 e l'aprile 2006 in operazioni militari, contro 3,5 miliardi spesi in aiuti allo sviluppo [Senlis 2006, p. 208].

Alla luce dell'inadeguatezza dell'assistenza internazionale, è di fondamentale importanza che il governo afgano aumenti le proprie entrate, che nell'anno fiscale 2005/6 costituivano solo il 5,3 % del Pil [E C.R. ottobre 2006, p. 8]. Se la riabilitazione del settore agricolo e la diversificazione economica richiedono finanziamenti esterni, l'aumento del prelievo fiscale tramite riforme di razionalizzazione e di sradicamento della corruzione sono interamente nelle mani del governo afgano. Un'organizzazione non governativa internazionale, il Senlis Council, ha recentemente suggerito un approccio innovativo al problema dell'oppio: la sua legalizzazione, volta alla produzione, sotto stretto controllo governativo, di analgesici oppioidi, la cui offerta sul mercato internazionale è di gran lunga inferiore alla domanda e che è inaccessibile per i suoi costi nei paesi poveri. Al di là dei suoi meriti «globali», questa misura avrebbe l'effetto di arginare in Afghanistan la povertà rurale e al tempo stesso di integrare le strutture di potere locali in sistemi di controllo centralizzati.

10. Conclusioni

La bassa affluenza che ha accompagnato le elezioni parlamentari indica chiaramente che la fiducia della popolazione afgana nel processo democratico va scemando dinnanzi ai problemi, in larga misura immutati, del paese. Si è visto che il paese rimane lacerato dalle lotte tra

fazioni, che la sua economia è ancora dominata dal narcotraffico e che molti personaggi che si sono distinti in passato per violenze e soprusi siedono nel Parlamento e nei Ministeri. L'insicurezza regna sovrana e ostacola l'esercizio delle più elementari libertà della popolazione. L'assistenza internazionale è principalmente spesa per attività di tipo militare, mentre lo Stato, per l'instabilità che regna nel paese e per i suoi limiti finanziari, è incapace di fornire alla popolazione protezione e servizi sociali adeguati. Di conseguenza la ricostruzione procede con estrema lentezza, soprattutto fuori da Kabul, e le condizioni di vita della popolazione rimangono disperate: circa un terzo della popolazione dipende dagli aiuti alimentari; il 70% di essa è denutrito; l'aspettativa di vita è tra le più basse al mondo; un quinto dei bambini muore prima di raggiungere i 5 anni per malattie che sarebbero facilmente curabili; infine pochi, fuori dalla capitale, hanno accesso all'acqua potabile e ai servizi sanitari [W/AN, 20 giugno, 2005, pp. 1-2].

Indubbiamente costruire una democrazia in un paese come l'Afghanistan è uno sforzo ambizioso, che richiede tempi lunghi. Ma è sempre più evidente che è necessario non solo «avere pazienza», ma ripensare la missione in Afghanistan. A parere di chi scrive, i finanziamenti internazionali dovranno continuare a sostenere l'impegno militare dell'ISAF, senza il quale la ricostruzione non potrebbe aver luogo, pur evitando gli errori commessi in passato: dagli abusi delle truppe straniere ai bombardamenti aerei contro aree popolate da civili. Detto questo, è chiaro che l'insurrezione talibana è alimentata dalla povertà e dal sottosviluppo, e che la soluzione non può essere, quindi, solo militare. Va, quindi, invertito il rapporto tra spese militari e spese per la ricostruzione e per lo sviluppo: il sostegno esterno dovrebbe essere finalizzato in maniera prioritaria ai bisogni di base della popolazione, alla crescita economica e alla promozione concreta dei diritti umani, senza disperdersi in esercizi formali che rischiano di ridurre la democrazia nascente ad un mero esercizio elettorale.

La cooptazione dei vertici talibani nel governo, auspicata sempre di più anche in Italia come strategia alternativa a quella militare, potrebbe forse facilitare la ricostruzione nel Sud-est (anche se la prova passata del regime talibano fa pensare altrimenti), ma una cosa è indubbia: tale scelta voterebbe al fallimento totale ogni speranza di favorire la democratizzazione del paese. Fare concessioni a gruppi estremisti che si sono macchiati di gravi crimini e non hanno rinunciato alla violenza non farebbe che perpetuare una cultura dell'illegalità e dell'impunità. Sul piano interno, la soluzione consiste nell'espansione di uno Stato che si impegni in maniera tangibile, pur nel rispetto delle forme locali di autonomia, a liberare la popolazione dalla povertà, dalle

ingiustizie e dalla paura. Sul piano esterno, la comunità internazionale dovrebbe sia esercitare una forte pressione su Musharraf affinché cessi di sostenere gli estremisti attivi sul territorio pachistano sia adottare un approccio multidimensionale alle tensioni che attraversano la regione, al fine di limitare le interferenze esterne e di favorire l'integrazione economica e la cooperazione politica. Un fine, quest'ultimo, che richiede come condizione essenziale anche il ripensamento della presenza statunitense in prossimità del confine iraniano.

Note bibliografiche

- AM 2004 «Asia Major. Multilateralismo e democrazia in Asia», Bruno Mondadori, Milano.
- AM 2002 «Asia Major. L'Asia prima e dopo l'11 settembre», Il Mulino, Bologna.
- E «The Economist», London.
- EIU «Economist Intelligence Unit - Pakistan», Country Report, Londra.
- W/AN AlertNet (<http://www.alertnet.com>)
- W/AT «Asia Times» (<http://www.atimes.org>)
- W/CSM «Christian Science Monitor» (<http://www.csmonitor.com>)
- W/EN EurasiaNet (<http://www.eurasianet.org>)
- W/GT «Gulf Times» (<http://www.gulf-times.com>)
- W/IRIN United Nations Integrated Regional Information Networks (www.irinnews.org)
- W/PR Peace Reporter (<http://www.peacereporter.net>)
- W/DAD UNDP/Government of Afghanistan Donor Assistance Database (<http://aacadad.synisys.com>)
- W/UNODC United Nations Office on Drugs and Crime, *Summary Findings of Opium Trends in Afghanistan, 2005* (http://www.unodc.org/pdf/afg/2005summary_findings_of_opium_Trends_in_Afghanistan.pdf)
- W/UNODC Afghanistan: Opium Survey 2006 (http://unodc.org/pdf/research/AFG05%20gid_web_2006.pdf)
- W/WH White House, Joint Declaration of the United States-Afghanistan Strategic Partnership, May 23, 2005

<http://www.whitehouse.gov/2005/release/2005/05/20050523-2.html>

W/WP «Washington Post» (<http://washingtonpost.com>)

Giunchi E.

2006 *Pervaiz Musharraf e il paradosso pakistano*, in M. Torri, a cura di, *Il Grande medio oriente nell'era dell'egemonia statunitense*, Bruno Mondadori, Milano.

ICG (International Crisis Group)

2006 *Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes*, Asia report n. 123, Kabul/Brussels (<http://www.crisisweb.org>)

ICG (International Crisis Group)

2006 *Afghanistan's New Legislature: Making Democracy Work*, Asia report n. 116, Kabul/Brussels (<http://www.crisisweb.org>).

ICG (International Crisis Group)

2005 *Rebuilding the Afghan State: The European Union's Role*, Asia report n. 107, Kabul/Brussels (<http://www.crisisweb.org>).

ICG (International Crisis Group)

2005 *Afghanistan Elections: Endgame or New Beginning?* Asia report n. 101, Kabul/Brussels (<http://www.crisisweb.org>).

Lister Sarah

2005 *Caught in Confusion: Local Governance Structures in Afghanistan*, AREU, Kabul.

Lister Sarah/Nixon Hamish

2006 *Provincial Governance Structures in Afghanistan: From Confusion to Vision?* AREU, Kabul.

Reynolds A./Jones L./Wilder A.

2005 *A Guide to Parliamentary Elections in Afghanistan*, AREU, Kabul.

Rubin Barnett R./Siddique Abubakar

2006 *Resolving the Pakistan-Afghanistan Stalemate*, Special Report n. 176, United States Institute of Peace.

Rubin Barnett R.,
2006 *Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy*,
The Center for Preventive Action, Council on Foreign
Relations, csr n. 12, Washington D.C.

Senlis Council,
2006 *Afghanistan: 5 Years Later: The Return of the Taliban*,
Kabul/London /Brussels/Paris.

Wadhmans C. P.
2005 *Afghanistan: Four Years after the Invasion: Progress, Problems,
and Prospects for the Future*, Center for American Progress.

Weibaum, Marvin G.
2006 *Afghanistan and its Neighbours: An Ever Dangerous
Neighborhood*, Special Report n. 162, United States Institute of
Peace.