

L'AFGHANISTAN. IL DIFFICILE CAMMINO
VERSO LA TRANSIZIONE POLITICA

di *Diego Abenante*

1. *Introduzione*

L'analisi che segue riprende com'è ovvio alcuni dei temi analizzati nel volume di Asia Maior 2010. Nel gennaio 2011 si è insediata la *wolesi jirga* – la camera bassa del parlamento afgano – dopo un lungo ritardo dovuto alle irregolarità del voto [AM 2010, pp. 102-104]. La controversia che ha occupato la scena politica afgana ha riguardato, tuttavia, soprattutto il lavoro delle commissioni elettorali indipendenti [l'Independent Election Commission (IEC) e l'Election Complaints Commission (ECC)]. Il presidente Karzai ha infatti contestato l'operato delle due commissioni, in ciò sostenuto da alcuni organi della magistratura. Ne è scaturito un conflitto tra poteri dello stato che si è protratto a lungo e che ha danneggiato l'immagine delle principali istituzioni afgane. La controversia ha altresì posto in evidenza le deficienze dell'architettura istituzionale afgana. Altri eventi importanti concernono il fronte militare. Il 2011 ha messo in luce la contraddizione tra la strategia militare dettata dal generale Petraeus, comandante ISAF/NATO fino all'estate 2011 e l'Afghanistan Peace and Reintegration Process (APRP), il programma di riconciliazione nazionale inaugurato nel 2010. Tale contraddizione è emersa in modo drammatico nel settembre del 2011, con l'uccisione di Burhanuddin Rabbani, capo del High Peace Council (HPC), il supremo consiglio di pace nominato dal presidente Karzai per condurre i negoziati. La morte di Rabbani ha provocato due conseguenze principali: la sospensione unilaterale del processo di dialogo con i talibani e l'emergere di una crisi diplomatica con il governo pachistano, accusato da Kabul di essere responsabile dell'attentato [W/BBC 2 ottobre 2011, «Afghan aid Burhanuddin Rabbani's killer Pakistani»]. Questi eventi vanno posti nel quadro del processo di transizione dei poteri militari e politici dalla coalizione internazionale al governo afgano, che ha visto realizzarsi le prime due fasi. A questo importante passaggio è collegato il

delicato negoziato in corso tra Kabul e Washington per la conclusione di un accordo di *partnership* strategica tra i due paesi. L'accordo dovrebbe assicurare una presenza statunitense nella regione anche dopo il 2014. Tuttavia, esso trova molte resistenze da parte dell'opinione pubblica afgana, che teme una limitazione della sovranità nazionale. Le prospettive del paese dopo la fine della transizione sono state al centro sia della *loya jirga* consultiva che si è tenuta dal 16 al 19 novembre, sia della conferenza di Bonn del 5 dicembre 2011. A tutti questi eventi è dedicata la maggior parte del presente scritto. Esso si chiude poi con una sintetica analisi della situazione economica del paese.

2. La «saga» della *wolesi jirga*

Il difficile percorso delle elezioni parlamentari 2010 è stato già trattato da Asia Maior [AM 2010, pp. 2-10]. Le elezioni erano state caratterizzate dai problemi emersi durante le precedenti tornate elettorali (quelle parlamentari del 2005 e quelle presidenziali del 2009): il diffuso ricorso alla violenza come strumento di lotta politica e la tendenza di molti candidati a utilizzare la propria influenza socio-politica o militare per condizionare il voto. Il risultato delle elezioni aveva presentato non pochi elementi di sorpresa, poiché aveva visto molti esponenti vicini al presidente Karzai rimanere fuori dal parlamento e, soprattutto, aveva visto i pashtun – comunità di riferimento del presidente – ottenere meno seggi che nel 2009. La prospettiva della formazione di una camera in maggioranza anti-Karzai e non pashtun aveva creato una vivace polemica [AM 2010, pp. 106-107]. Il risultato era stato oggetto di contestazione da parte dei vari attori interessati all'annullamento o alla conferma del risultato, e ciò aveva offerto alla presidenza un ampio margine per intervenire. Sin dal dicembre 2010, infatti, Karzai si era mostrato favorevole a una correzione dei risultati, appoggiando i candidati perdenti che denunciavano l'irregolarità del voto. Ciò aveva creato una prima rottura istituzionale tra il presidente e le commissioni elettorali. D'altra parte, l'IEC aveva ordinato l'annullamento di 1,3 milioni di voti, senza rendere pubbliche le motivazioni della decisione, e l'ECC, a sua volta, aveva decretato un ulteriore annullamento dei voti di 334 seggi, molti dei quali in aree a maggioranza pashtun. L'ECC ha deciso, inoltre, di escludere 27 candidati dalle liste, senza che fosse garantito un livello di trasparenza accettabile. Le decisioni, infatti, erano state assunte a livello provinciale, senza un'adeguata attività di coordinamento nazionale. Ciò aveva determinato una disparità di trattamento tra una provincia e l'altra. Inoltre, nonostante che la commissione avesse pubblicato la documentazione online, la gran parte dei testi, scritti a mano, risul-

tavano illeggibili. Tutto ciò aveva contribuito ad avvelenare il clima politico [W/ICG 2011, p. 9; Van Bijlert 2011, pp. 11-13].

Alla fine del 2010, la polemica sulla regolarità del voto, insieme alla volontà del presidente di assicurarsi una maggioranza parlamentare, aveva provocato un grave scontro istituzionale. Il 23 novembre, dopo una serie di manifestazioni pubbliche da parte dei candidati sconfitti, che accusavano l'IEC e l'ECC di violazione della legge, il procuratore generale dello stato, Mohammad Ishaq Aloko – noto per la sua vicinanza al presidente Karzai – annunciava un'inchiesta su due membri delle commissioni elettorali. Il 1° dicembre la corte suprema nominava un tribunale elettorale speciale, composto di cinque giudici scelti dalla corte e approvati da Karzai, con il compito di indagare sul voto. La mossa della corte provocava nuove proteste da parte dei parlamentari e delle commissioni elettorali, che rifiutavano di collaborare con la stessa corte [W/R 1° dicembre 2011, «Afghanistan Announces Last Set of Election Result»; W/NYT 3 gennaio 2011, «Judges Set to Rule on Afghan Election Complaints»]. La corte era composta di cinque giudici provenienti da scuole islamiche conservatrici, privi di esperienza specifica in materia elettorale e, inoltre, noti per essere vicini al presidente Karzai [W/ICG 2011, p. 12].

La controversia sul tribunale speciale induceva Karzai in gennaio a rimettere la questione alla commissione indipendente per la supervisione dell'applicazione della costituzione [ICSIC]. La commissione, operando a porte chiuse, confermava i dubbi sulla legalità del tribunale speciale, comunicando la propria conclusione al presidente. Ciò nonostante, Karzai sceglieva di ignorarne il parere; era evidente la strategia del presidente di non consentire la formazione della *wolesi jirga* quale scaturita dal voto di settembre. Benché l'inaugurazione del parlamento fosse prevista per gennaio, Karzai rifiutava di procedere, decretandone il rinvio di un mese, nonostante le proteste dei deputati e della gran parte degli organismi internazionali [W/T 21 gennaio 2011, «UN Concerned over Hamid Karzai Decision to Delay Parliament»]. Tuttavia, pochi giorni dopo, dinanzi alla minaccia di 200 parlamentari su 249 di autoconvocarsi e alla pressione internazionale, Karzai accettava di inaugurare il parlamento [W/ICG 2011, p. 12; W/G 23 gennaio 2011, «Afghan Parliament Deal Still Tentative»].

La *wolesi jirga* iniziava dunque i propri lavori il 26 gennaio. Tuttavia l'esistenza del tribunale speciale esponeva la camera a ogni sorta di pressione poiché la corte avrebbe potuto invalidare l'elezione di un indefinito numero di deputati anche a distanza di mesi [W/WSJ 25 gennaio 2011, «Karzai Agrees to Inaugurate Parliament»]. Il 14 febbraio funzionari della procura e agenti di polizia occupavano gli uffici dell'IEC a Kabul e ordinavano il sequestro delle schede elettorali. La stessa procura generale ordinava la sospensione del direttore

dell' IEC per «insufficiente collaborazione». Sia l'IEC sia la *wolesi jirga* definivano «illegale» l'operato della procura e del tribunale speciale. Il 13 febbraio, quasi all'unanimità, la camera bassa votava una richiesta di scioglimento del tribunale speciale, che era tuttavia rifiutata dal presidente Karzai.

In luglio il tribunale terminava le indagini e pubblicava una lista di 62 parlamentari eletti irregolarmente. La sentenza, contestata dall'IEC, riapriva lo scontro istituzionale. Il 10 agosto Karzai, probabilmente dietro pressione dei partner internazionali, diffondeva un'ordinanza che, rimettendo ogni decisione sui risultati elettorali all'IEC, chiedeva a quest'ultima di «completare, prima possibile, l'aspetto legale della questione». Il presidente dichiarava, inoltre, terminato ogni procedimento da parte di altri organi sulla *wolesi jirga* 2010 [Van Bijlert 2011a, pp. 1-3].

La decisione del presidente poneva apparentemente fine alla crisi. Tuttavia non mancavano motivi d'incertezza. Il decreto era redatto in un linguaggio burocratico, a tratti oscuro, che era interpretato in maniera difforme dagli analisti e dalla stampa. Inoltre il provvedimento non annullava formalmente la sentenza del tribunale, né proclamava esplicitamente il suo scioglimento, limitandosi a ridare la parola alle commissioni elettorali. Vari analisti hanno tratto la conclusione che Karzai intendesse mantenere il parlamento sotto tutela, servendosi del tribunale speciale. In ogni caso, il 21 agosto l'IEC ha risposto positivamente al decreto presidenziale con una propria ordinanza che ha previsto l'esclusione e la sostituzione di nove parlamentari [Van Bijlert 2011, § 1-6].

3. *Né vincitori né vinti?*

L'esito del confronto ha costituito, in apparenza, una sconfitta per Karzai, poiché lo schieramento a lui favorevole nella camera si è ridimensionato. Nel complesso, al gruppo dei deputati pashtun sono stati assegnati 98 seggi, mentre ai non pashtun 151, su un totale di 249. Dunque, la maggioranza dei seggi andava ai non pashtun. Tuttavia, va ricordato che le affiliazioni tra i deputati e i partiti nel parlamento afgano non sono solide, poiché la gran parte dei candidati si è presentata come «indipendente». Inoltre, non vi è un'assoluta corrispondenza tra gruppo etnico e appartenenza politica. Ciò detto, si profilava una situazione in cui l'esecutivo avrebbe avuto difficoltà a ottenere l'appoggio della *wolesi jirga* sulle scelte più delicate.

Nessuna istituzione afgana è uscita indenne dalla crisi. Ciò è dovuto, in primo luogo, al fatto che i criteri seguiti dall'IEC per redigere la lista dei deputati destituiti non sono stati resi pubblici. Diversi osser-

vatori hanno ritenuto che l'IEC abbia operato in modo politicamente accorto, escludendo le figure di minor peso politico in favore di personaggi in grado di mobilitare delle reti clientelari [ibidem; W/AB 21 agosto 2011, «Disqualified Wolesi Jirga MNA MP IEC Decision Aug 21, 2011»]. In secondo luogo, la *wolesi jirga* è emersa dal confronto elettorale più debole e frammentata. Ne è prova la difficoltà con cui è stato eletto lo *speaker*: dopo un braccio di ferro tra il candidato del presidente – Abdul Rasul Sayyaf – e quello dell'opposizione – Yunus Qanuni –, il 27 febbraio è stato eletto Haji Abdul Rouf Ibrahim, un deputato uzbeko di Kunduz poco noto [Hewad 2011, § 3-4]. È altresì evidente che l'asprezza del conflitto politico ha nociuto alla legittimazione di tutte le istituzioni.

Va tuttavia notato che la crisi può essere attribuita solo in parte alla strategia del presidente Karzai di piegare a proprio favore il risultato delle elezioni. Le cause reali sembrano essere legate, in parte, all'immaturità del sistema politico afgano e, in parte, alla cattiva organizzazione della macchina elettorale. Questi due fattori hanno consentito a tutti gli attori – dal presidente alle opposizioni – di tentare di condizionare il processo elettorale. Le competenze sulle elezioni sono distribuite in modo non chiaro tra organismi che spesso non possiedono la necessaria preparazione; tutto ciò in una società tendente, per sua natura, a tradurre nel gioco democratico le rivalità locali. La conseguenza è stata un'istituzionalizzazione dei conflitti. In altre parole il meccanismo elettorale è diventato il teatro entro il quale i vari attori – leader jihadisti, capi tribali, *ulama*, uomini d'affari – competono tra loro per l'acquisizione di risorse e d'influenza politica [Larson 2010, pp. 10-11]. A ciò si aggiunge la responsabilità dei partner internazionali che, pur consapevoli delle mancanze dell'apparato statale, hanno ciò nondimeno esercitato pressioni su Kabul affinché confermasse il calendario elettorale. Vi era, alla base di questa scelta, la speranza che Karzai potesse ottenere una legittimazione popolare. I fatti hanno smentito questa previsione.

4. *La necessità di riforme istituzionali*

È opinione diffusa tra gli osservatori che, in vista delle elezioni presidenziali e di quelle provinciali del 2014, una riforma del sistema elettorale, basato sul meccanismo «voto singolo non trasferibile» (SNTV), sia indispensabile. Il sistema attuale non garantisce una reale rappresentatività del parlamento e dovrebbe essere modificato in senso proporzionale [AM 2010, p. 108]. È criticato da alcuni analisti anche il meccanismo della separazione delle elezioni presidenziali/provinciali dalle legislative, in quanto la moltiplicazione delle

elezioni rende quasi permanente la competizione politica [W/ICG 2011, p. 6].

Diversi osservatori ritengono, inoltre, che i cambiamenti necessari non siano limitati al sistema elettorale e che la stessa costituzione richieda una riforma profonda. La crisi del 2010-11 ha, infatti, evidenziato che il sistema politico afgano manca di un meccanismo di arbitrato tra i diversi poteri dello stato. La già citata ICSIC ha poteri non chiaramente definiti e nessun altro potere statale ha acquisito un peso politico sufficiente da essere accettato quale autorità di ultima istanza. Se in passato questo ruolo è stato svolto dai partner internazionali, la prospettiva di un loro graduale disimpegno rende il problema più urgente [Van Bijlert 2011, p. 23]. Più in particolare, non è chiaro dalla costituzione del 2004 quale organo abbia il potere di interpretare la legge fondamentale. Nel corso della controversia sulle elezioni sia la ICSIC, sia la corte suprema, sia la presidenza hanno rivendicato questo potere. Una soluzione definitiva della questione appare dunque urgente [Worden, Sinha 2011, pp. 1-4]. Diversi analisti ritengono infine che la riforma della costituzione dovrebbe rafforzare la natura parlamentare dello stato rispetto alla presidenza.

Tuttavia, appare improbabile che la *wolesi jirga* attuale abbia la forza sufficiente per attuare le riforme [ibidem]. Vi è perciò la possibilità di una deriva autoritaria da parte della presidenza. Tali timori sono stati rafforzati dalla pubblicazione del già citato decreto presidenziale del 10 agosto, che ha affermato la supremazia del presidente sugli altri poteri dello stato. Il testo ha definito il presidente «il giudice che ha l'autorità di inaugurare l'attività giudiziaria, l'*Ol-ul-Amar*, e il leader della politica nazionale della Repubblica Islamica dell'Afghanistan» [Van Bijlert 2011a, pp. 2-3]. Nel caotico quadro istituzionale attuale, non è remota la possibilità che la presidenza possa creare una sorta di «autoritarismo costituzionale».

5. *La situazione del conflitto*

Alla fine del 2010 era stata segnalata la diffusione dei talibani nelle regioni settentrionali a maggioranza tagika e uzbeka [AM 2010, p. 101]. Questa tendenza si è rafforzata nel corso del 2011, evidenziando la flessibilità politica dell'insorgenza e la sua capacità di dialogare con diversi gruppi etnici. In questa nuova veste i talibani hanno utilizzato un discorso «islamo-nazionale» più che etnico. Questa strategia, che ricorda l'originaria espansione del movimento negli anni Novanta, ha visto gli insorti stabilire amministrazioni-ombra in diverse province del nord, nominando comandanti non pashtun e garantendo un'amministrazione apprezzata dalla popolazione [Giustozzi, Reuter,

2011, pp. 1-3; Gopal 2011, § 1-3]. In particolare, i talibani hanno saputo sfruttare le mancanze del sistema giudiziario governativo, fornendo una giustizia «non sofisticata» ma coerente, rapida e rispettata [Giustozzi, Reuter 2011, p. 2]. Le attività dei talibani si sono basate soprattutto su leader religiosi educati presso *madrassa* pachistane. Ciò ha accresciuto l'influenza che lo scenario religioso di Islamabad esercita sulla nuova leadership dell'insorgenza. Da questa evoluzione è emersa inoltre la volontà dei talibani di proporsi non solo come forza militare, ma come vera alternativa politica al governo Karzai. Questa strategia sembra confermata dalla messa in atto da parte della leadership talibana di strumenti più articolati di propaganda, miranti a stabilire una migliore percezione del movimento da parte dei civili. Un esempio interessante è dato dalla diffusione del codice di condotta o *layha*. Benché testi analoghi siano stati prodotti dai talibani sin dal 2006, la versione più recente è un documento complesso, articolato e, per certi aspetti, «moderato» rispetto ai precedenti, soprattutto con riferimento alle uccisioni dei nemici e al trattamento dei civili [Clark 2011, pp. 1-32]. Un altro esempio è costituito dalla prassi dei talibani di contestare pubblicamente l'attribuzione di attacchi contro la popolazione civile [UNAMA 2011, pp. 29-33].

L'adozione di una propaganda più sofisticata si è accompagnata ad un aumento degli attacchi contro le forze internazionali e afgane. Il mese di agosto ha registrato il più alto numero di vittime (66) tra le truppe statunitensi da dieci anni. Tra gennaio e luglio, i talibani hanno fatto uso di strategie più ambiziose con attacchi contro alte personalità dell'amministrazione civile e militare: nel gennaio 2011 è stato ucciso il vice-governatore della provincia di Kandahar; in aprile un attentato ha colpito il capo della polizia della stessa provincia; in luglio è stato ucciso il fratello dello stesso presidente, Ahmad Wali Karzai.

In questi casi i miliziani hanno utilizzato tecniche nuove, come l'attentato suicida, operato da individui in uniforme della polizia o dell'esercito; in molti casi persino da membri degli stessi servizi di scorta delle personalità colpite. Questi episodi hanno messo in seria difficoltà le autorità afgane, costringendo i comandi a rivedere i meccanismi di reclutamento delle Afghan National Security Forces (ANSF) [W/BBC 29 maggio 2011, «Shift in Taliban Tactics Alarms Afghanistan Government»]. Questo cambio di strategia è stato interpretato da molti analisti come prova della crescente influenza della militanza pachistana. Quest'ipotesi ha acquistato maggior forza dopo l'attentato del dicembre 2011 contro un luogo di culto sciita a Mazar-e-Sharif che ha provocato 54 morti. Nonostante la matrice sunnita dei talibani, infatti, la violenza settaria è poco conosciuta nella società afgana, diversamente dal caso pachistano. La presenza di militanti stranieri in Afghanistan non è ovviamente sconosciuta agli osservato-

ri; tuttavia in passato questi sembrano avere avuto una limitata libertà di azione. Se diversamente, com'è ipotizzato, i talibani pachistani hanno oggi un'autonomia sufficiente a compiere azioni che violano le regole di condotta prevalenti in Afghanistan, ciò sembra indicare una crescente difficoltà della leadership talibana a controllare la militanza e una sua tendenza alla frammentazione [Gopal 2011, § 4-6].

6. *La risposta militare delle forze internazionali*

All'espansione dei talibani le forze ISAF e NATO hanno risposto con un'intensificazione della campagna militare. Sotto il comando del generale Petraeus – dal giugno 2010 al luglio 2011 – la coalizione internazionale ha ridefinito il proprio *modus operandi*, ponendo l'accento sui raid notturni mirati alla cattura o all'uccisione dei comandanti talibani, più che sulle grandi offensive militari tipiche della «contro insorgenza». Questa tattica ha condotto all'eliminazione o alla fuga di centinaia di comandanti talibani [Ruttig 2011, p. 10]. Il numero dei raid notturni è andato aumentando considerevolmente nel 2011. Secondo fonti ISAF, nel mese di giugno sono state compiute 215 missioni rispetto alle 74 dello stesso periodo del 2010 [Strick van Linschoten, Kuehn 2011, p. 13]. Gli effetti della campagna non sono tuttavia univoci. L'offensiva è stata efficace nel respingere i progressi fatti dai talibani nelle province settentrionali [Giustozzi, Reuter 2011, p. 3]. Nel Sud e nel Sud-est, invece, non si è registrata una diminuzione degli attacchi [Ruttig 2011, p. 10]. Sul piano politico, inoltre, l'azione delle forze ISAF ha suscitato numerose critiche. Le modalità dei raid, ovvero l'irruzione dei militari nelle abitazioni dei sospetti durante la notte, hanno provocato forti reazioni da parte della popolazione civile e le proteste dello stesso presidente Karzai [W/G 19 settembre 2011, «Report: Night Raid A Losing Tactic in Afghanistan»]. È opinione condivisa da vari analisti che la campagna «capture or kill» abbia reso più impopolari le truppe occidentali e rafforzato la penetrazione della propaganda talibana. La stessa posizione del presidente Karzai ne è stata probabilmente indebolita. È altresì da rilevare che l'eliminazione dai campi di battaglia di molti comandanti talibani ha portato alla loro sostituzione con elementi più giovani ed estremisti, in molti casi estranei alla società locale perché provenienti da altre province o dal Pakistan. La presenza di questi leader sembra avere contribuito ad accrescere la violenza del conflitto [Giustozzi, Reuter, p. 3; Ruttig 2011, pp. 10-14].

7. *L'ambiguità tra guerra e negoziato*

La strategia della coalizione internazionale sembra essere prigioniera di una contraddizione tra la prosecuzione del conflitto e il dialogo. Se la guerra in Afghanistan non può essere vinta sul piano militare, difficilmente i negoziati potranno essere efficaci senza una sospensione delle ostilità. D'altra parte, l'approssimarsi del disimpegno della coalizione occidentale ha incoraggiato parte dell'insorgenza a rifiutare il dialogo con il governo Karzai, nella prospettiva di un suo collasso [Rutting, 2011, pp. 3-4; 25]. L'elemento di maggior difficoltà risiede tuttavia nell'esistenza di diverse interpretazioni del termine «riconciliazione» [AM 2010, 114; Rashid 2010, § 8-13; Rutting 2011, pp. 5-9]. La linea dell'amministrazione USA pone l'accento sull'indebolimento dei talibani per costringerli al negoziato. È pur vero che l'amministrazione Obama ha assicurato il sostegno americano al processo di pace «a guida afgana» [AM 2010, pp. 110-111]. Più volte sono apparse notizie di stampa, secondo cui le forze ISAF avrebbero garantito il libero passaggio a esponenti talibani per consentire la loro partecipazione alle trattative di pace; tuttavia, tali ricostruzioni non sono mai state confermate. Resta invece, in tutta la sua ambiguità, una strategia che combina la via militare al negoziato. La divergenza tra Kabul e Washington è indicata anche dal fatto che la riconciliazione dovrebbe coinvolgere esponenti dell'insorgenza che gli Stati Uniti continuano a mantenere nella lista dei terroristi, come Gulbuddin Hekmatyar, leader dell'*Hezb-i-Islami* [ibidem, 9]. La politica dei comandi statunitensi sembra ancora ispirata al principio dello «shooting and talking». Né le prospettive future, sotto la direzione del nuovo comandante, generale John R. Allen, hanno fatto intravedere un cambio di strategia [W/G 2 dicembre 2011, «Nato Plans Push in Eastern Afghanistan to Quell Pakistan-based Insurgents»]. La linea seguita da Karzai è apparsa molto più pragmatica e tende a fare leva, in parte, sulle tradizionali «lealtà fluide» del mondo tribale afgano e, in parte, sui sentimenti nazionalisti. Attraverso l'uso di espressioni come «upset brothers» o «displaced brothers» per riferirsi ai talibani, Karzai enfatizza il carattere «naturale» della riconciliazione, presentata come un ritorno dei combattenti alla loro comunità-madre [ibidem, p. 9]. L'approccio realista di Kabul al negoziato è evidente sin dalla composizione dell'HPC, il consiglio che guida l'APRP. Tra i settanta membri del consiglio di pace figurano molti ex-jihadisti, signori della guerra ed ex-talibani, come il vice-presidente Abdul Hakim Mujahid, già rappresentante talibano presso le Nazioni Unite. Anche dopo la scomparsa del suo direttore Rabbani – di cui si dirà – nell'HPC sono rappresentati alcuni dei gruppi politico-militari più influenti. Ciò ha suscitato le proteste di settori della società civile e organizzazioni per

la difesa dei diritti umani. Tuttavia non vi è dubbio che, se negoziato con i talibani deve essere, gli attuali membri del consiglio sembrano possedere la necessaria influenza [Ruttig 2011, pp. 14-15].

8. *Luccisione di Rabbani*

Il 20 settembre 2011 è stato ucciso a Kabul in un attentato suicida Buhranuddin Rabbani, capo dell'HPC. Già leader del partito ex-jihadista *Jamiat-i-Islami*, Rabbani era un personaggio-chiave per Karzai, poiché costituiva il perno del patto tra i tagiki dell'Alleanza del Nord e lo schieramento pashtun che sostiene la presidenza. La sua scomparsa ha rappresentato dunque un colpo durissimo per Karzai. Rabbani era anche un personaggio controverso. Per alcuni osservatori il suo passato lo rendeva una figura improbabile per guidare i negoziati con i talibani [W/B 2 dicembre 2011, «Making Peace in Afghanistan»]. Durante il suo periodo da presidente [1992-96], il leader tagiko si era dimostrato incapace di unire le varie fazioni dei *mujaheddin* e di mantenere il controllo del paese. Negli anni seguenti era diventato il leader, insieme a Massud, dell'Alleanza del Nord, la principale forza di opposizione ai talibani. È pur vero che la nomina di Rabbani a capo dell'HPC era probabilmente una scelta obbligata per Karzai al fine di ottenere il sostegno dei tagiki. Il consiglio aveva, infatti, escluso altri leader dell'opposizione come Abdullah Abdullah e Yunus Qanuni. L'attentato a Rabbani ha rafforzato il malessere di quelle sezioni della società afgana – generalmente appartenenti alle comunità non pashtun, alla società civile e alle organizzazioni femminili – che hanno sempre criticato l'iniziativa del dialogo.

Fin dall'inizio la responsabilità dell'attentato è stata ricondotta da Kabul al gruppo di Siraj Haqqani, una fazione semi-autonoma dei talibani che, secondo alcuni osservatori, sarebbe vicina ai servizi di sicurezza pachistani. All'indomani dell'attentato, Karzai ha rilasciato una dura dichiarazione per annunciare l'interruzione del processo di pace con i talibani, affermando al contempo che il governo afgano avrebbe dialogato direttamente con Islamabad [W/BBC 1° ottobre 2011, «Karzai Abandons Peace Talks with the Talibans»]. La posizione di Karzai ha suscitato perplessità tra gli osservatori. Il fatto che non fossero forniti dettagli sui modi con cui il negoziato con il Pakistan avrebbe avuto luogo e il peggioramento delle relazioni con Islamabad, inducevano gli osservatori a essere scettici sulla reale possibilità di un simile negoziato. Inoltre Kabul decideva di sospendere unilateralmente gli incontri che comprendevano Islamabad, come la conferenza trilaterale USA-Afghanistan-Pakistan prevista per l'8 ottobre 2011 [Van Bijlert 2011d, §10].

L'unica mossa concreta sembrava essere la sospensione del negoziato di pace con i talibani. Anche su questo punto, tuttavia, vi è poca

certezza. Durante un incontro con l'HPC il 30 novembre, infatti, il presidente ha dichiarato, accanto all'esigenza di un'«onesta cooperazione» da parte del Pakistan, la volontà di proseguire il processo di pace [W/HPC 2011, pp. 1-2]. Fonti governative afgane e, come si dirà, le dichiarazioni dello stesso Karzai alla conferenza di Bonn, attestano la volontà di continuare la riconciliazione almeno a livello provinciale. Si ha dunque l'impressione che la mossa di Karzai abbia lo scopo di esercitare pressione su Islamabad e di denunciare pubblicamente le ambiguità sul suo ruolo in Afghanistan. Le responsabilità dell'attentato a Rabbani rimangono comunque non chiare. La fazione di Haqqani ha smentito il proprio coinvolgimento [W/BBC 3 ottobre 2011, «Haqqani Network Denies Killing Afghan Envoy Rabbani»]. Ciò tuttavia non esclude che gli autori dell'attentato provengano dal Pakistan. L'ipotesi avanzata da alcune fonti è che dietro l'attentato vi sia la volontà di settori civili o militari di Islamabad di sabotare il processo di pace, per affermare l'importanza del ruolo del Pakistan quale intermediario con i talibani.

9. La «*loya jirga* tradizionale»

Agli inizi di ottobre il presidente Karzai ha annunciato la convocazione di una *loya jirga* con lo scopo di discutere lo stato del processo di pace dopo la morte di Rabbani e l'accordo di *partnership* con gli Stati Uniti. L'annuncio è stato inizialmente accolto con perplessità da molti osservatori afgani. Da un lato, vi era il timore dell'opposizione che Karzai intendesse utilizzare la *jirga* per ottenere una modifica della costituzione per estendere il proprio mandato, in scadenza nel 2014 [Clark 2011a, § 10]. Inoltre, la procedura scelta dal presidente suscitava obiezioni di carattere giuridico. La convocazione di una *loya jirga* con potere decisionale richiede, infatti, secondo la costituzione, l'elezione dei suoi membri; invece, il governo annunciava di voler nominare direttamente i rappresentanti delle diverse comunità. In realtà la frettolosa convocazione della *jirga* aveva a che fare più con il quadro politico internazionale che con quello interno. Dopo la tormentata vicenda elettorale, Karzai aveva necessità di ottenere una legittimazione politica in vista della conferenza di Bonn di dicembre e dei negoziati con gli USA sull'accordo strategico. Nelle settimane precedenti l'assemblea, il governo si è tratto dall'imbarazzo chiarendo che la *loya jirga* avrebbe avuto solo una funzione consultiva. Per questa ragione la presidenza ha scelto il neologismo «*loya jirga* tradizionale» per distinguere l'assemblea consultiva da quella deliberativa [Ruttig 2011, § 2-10]. D'altra parte la decisione di Karzai di rifarsi al meccanismo della *loya jirga*, anziché presentarsi dinanzi al parlamento, confermava il difficile rapporto tra il presidente e le camere.

La «*loya jirga* tradizionale» composta di più di 2.000 esponenti scelti dal governo, è stata dunque inaugurata da Karzai il 16 novembre. In quest'occasione il presidente ha sostenuto l'inevitabilità per l'Afghanistan di una presenza internazionale dopo il 2014. Non sono mancati toni polemici verso i partner internazionali. Il presidente, facendo riferimento agli eventi successivi alla ritirata sovietica dal paese e al bisogno di finanziamenti per sostenere gli enormi costi del mantenimento dell'esercito e della polizia, ha affermato enfaticamente che gli afgani non vogliono «essere abbandonati ancora una volta» [Clark 2011b § 6-8]. Tuttavia Karzai ha dovuto, almeno in parte, venire incontro alle critiche di chi accusa il governo di voler «svendere il paese», affermando che l'accordo con gli Stati Uniti sarà basato su condizioni e su limiti alle azioni militari sul suolo afgano molto precisi [ibidem]. In definitiva il discorso di Karzai è apparso quasi del tutto indirizzato a vincere le perplessità del mondo politico interno sull'accordo con gli Stati Uniti. In ciò il presidente non si è sottratto all'uso di toni dal forte sapore nazionalista [Clark 2011c, § 3]. In ogni caso, Karzai ha ottenuto il suo scopo: la *loya jirga* ha approvato un lungo documento di 76 punti che autorizza il presidente a trattare con l'amministrazione USA l'accordo di sicurezza. Tuttavia, sono state poste delle condizioni, tra le quali il divieto di compiere i raid notturni, un limite di dieci anni per la durata dell'accordo e la consegna a Kabul dei prigionieri afgani [W/WP 19 novembre 2011, «Afghan Loya Jirga Backs Karzai's Security Plans»]. Resta da vedere se e in che modo queste clausole saranno accolte dai negoziatori americani e internazionali.

10. La seconda conferenza di Bonn

La conferenza internazionale sull'Afghanistan di Bonn, che si è svolta il 5 dicembre 2011, era parte di un percorso negoziale sulle prospettive della cooperazione internazionale con Kabul – soprattutto dal punto di vista economico –, dopo la fine della transizione. Il tema era stato già affrontato alla conferenza di Istanbul del 2 novembre e prevede due prossime scadenze nel vertice NATO di maggio 2012 a Chicago e nella conferenza dei paesi donatori, programmata per luglio 2012 a Tokyo. Nonostante l'enfasi sull'importanza della conferenza, legata alla ricorrenza del decimo anniversario della prima conferenza di Bonn del 2001, gli eventi dei mesi precedenti avevano contribuito a ridurre molto le attese degli osservatori. Su tutti i punti importanti dell'agenda, la conferenza era condizionata da tre elementi: la decisione di Islamabad di non partecipare, come segno di protesta per l'attacco delle forze ISAF contro le truppe di confine pachistane di novembre; l'uccisione di Rabbani; e, infine, la vicenda

delle elezioni parlamentari [Ruttig 2011b, § 1-3]. Se dunque non era lecito attendersi novità dalla conferenza, questa è servita a confermare i temi principali – e le divergenze – già noti agli osservatori. Tra questi emergeva la distanza tra la visione europea, espressa dal ministro degli esteri tedesco Westerwelle e quella statunitense del segretario di stato Hillary Clinton, sulla strategia verso l'insorgenza. Mentre il rappresentante tedesco affermava che in Afghanistan «non vi è una soluzione militare [...] ma può solo esserci una soluzione politica», Clinton confermava l'approccio statunitense basato sulla coesistenza dell'offensiva militare e del negoziato [ibidem, § 6-7]. Un altro momento di tensione è emerso dal discorso di Karzai che, in un passaggio dedicato alle elezioni, ha criticato l'interferenza internazionale, affermando di voler «riformare e afganizzare il processo elettorale» [ibidem, § 9; IRA 2011, § 9]. Ma il punto più importante della discussione ha riguardato le richieste di Kabul di impegni precisi da parte internazionale sul sostegno finanziario al suo governo. Questa richiesta, espressa da Karzai anche sulla stampa nei mesi precedenti la conferenza, ha costituito il principale elemento di difficoltà nella stesura della dichiarazione finale congiunta [W/S 5 maggio 2011, «Interview With Hamid Karzai. The Efforts in Afghanistan Are a Shared Responsibility»]. Il tema ha assunto maggiore rilevanza dopo la pubblicazione di un rapporto della Banca Mondiale secondo cui la dipendenza dell'economia afgana dalla presenza militare internazionale potrebbe provocare, dopo la transizione, il collasso finanziario del paese [W/ NYT 22 novembre 2011, «World Bank Issues Alert on Afghanistan Economy»]. In realtà, diversamente da quanto chiesto da Kabul, gli impegni internazionali non sono andati oltre un generico proposito di assistenza finanziaria agli apparati di sicurezza e di sostegno allo sviluppo dell'economia, rinviando le decisioni concrete alle conferenze di Chicago e di Tokyo del 2012 [Ruttig 2011b, § 10; EU 2011, p. 3-5].

11. *Il quadro economico*

Nel corso del 2011 la situazione economica afgana ha confermato la tendenza positiva dei principali indicatori già emersa nel 2010 [AM 2010, p. 114]. Il tasso di crescita del prodotto interno lordo per l'anno fiscale 2010 [terminato il 20 marzo 2011] è dell'8,2%, mentre la stima per l'anno fiscale 2011 è all'8% [W/ADB 2011, p. 143]. L'economia afgana rimane tuttavia strettamente legata alla presenza delle forze ISAF e all'assistenza finanziaria dei partner internazionali. Un dato negativo riguarda l'inflazione che, interrompendo la tendenza al ribasso, è cresciuta dalla seconda metà del 2010. Il tasso medio del 2011 è del 9,8%, in gran parte dovuto alle importazioni di generi ali-

mentari e carburante, ed è legato all'aumento dei prezzi di questi beni sul mercato estero. Anche questo dato appare connesso alla presenza delle forze internazionali. Si è anche registrato un miglioramento del prelievo fiscale, valutato al 9,8% del prodotto interno lordo per l'anno fiscale 2010-11 [ibidem, p. 144]. Questo dato riflette una migliore organizzazione della struttura fiscale e l'effettuazione di alcune iniziali riforme. Ciò detto il sistema fiscale rimane debole e la sua capacità di far fronte alla spesa si colloca intorno al 65%; il resto proviene dall'assistenza internazionale. Il sistema bancario ha superato una dura prova con lo scandalo della Kabul Bank, esploso nel settembre 2010, che ha portato all'arresto di alcuni dirigenti della banca; l'ondata di ritiri dei depositi che ha colpito la banca è stata superata dall'intervento della banca centrale, che ha allo studio un piano di salvataggio dell'istituto con l'assistenza del Fondo Monetario Internazionale [*idem*].

Le prospettive di sviluppo dell'economia afgana nel 2011 sono in buona parte legate alla possibilità di attirare investitori privati esteri. Il settore minerario sembra offrire le migliori opportunità. Nel novembre 2011 il governo ha sollecitato progetti da parte di partner internazionali per l'esplorazione e lo sfruttamento dei giacimenti minerari afgani. Stime non ufficiali hanno stimato il valore delle risorse naturali del paese, in particolare oro, ferro e rame, come pari a circa 1.000 miliardi di dollari [W/ATO, 15 dicembre 2011, «Kabul Starts Race for Afghan Resources»]. Questi nuovi progetti andrebbero a unirsi alle iniziative già in corso ad Aynak, dove dal 2007 l'industria cinese MCC ha iniziato lo sfruttamento dei giacimenti di rame.

In ottobre, durante una visita ufficiale a Delhi, Karzai ha firmato insieme al primo ministro indiano Manmohan Singh un trattato di *partnership* strategica che prevede la concessione a imprese indiane dei diritti per la ricerca e lo sfruttamento di depositi d'idrocarburi e altre risorse minerarie. La prima di queste iniziative vede un consorzio di sette imprese indiane impegnato nella regione di Hajigak nell'estrazione del ferro. L'accordo prevede altri importanti aspetti come la collaborazione di Delhi allo sviluppo delle rotte commerciali afgane e la partecipazione indiana all'addestramento delle forze di sicurezza di Kabul dopo il ritiro delle truppe internazionali nel 2014. Un aspetto, quest'ultimo, che avrà probabilmente rilevanti implicazioni per gli equilibri politici della regione [W/H 5 ottobre 2011, «India to Train Afghan Forces»].

Il fronte della produzione di oppio vede un peggioramento della situazione. La produzione nel 2011 è aumentata del 7% rispetto all'anno precedente. Allo stesso tempo, il numero delle province libere dalle coltivazioni di oppio è diminuito da 20 a 17 [UNODC 2011, pp. 1-4]. Questo cambiamento è in larga parte dovuto all'aumento del prezzo dell'oppio, a sua volta causato da una diminuzione delle

colture per una malattia delle piante. Come previsto, la scarsità del prodotto ha aumentato il prezzo, rendendone conveniente la produzione [AM 2010, 114-115]. Benché non sia mutato il quadro generale che vede il 95% della produzione di oppio concentrata nelle province meridionali e occidentali, dove vi è la peggiore situazione dal punto di vista della sicurezza, le coltivazioni sono riapparse anche nelle province settentrionali, che erano del tutto libere da coltivazioni dal 2009, e in quelle orientali [UNODC 2011, p. 4].

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo

AM

2010 «Asia Maior. Ripresa economica, conflitti sociali e tensioni geopolitiche in Asia», Emil di Odoia, Bologna 2011.

W/AB «Who is Who in Afghanistan» (<http://www.afghan-bios.info>).

W/ATO «Asia Times Online» (<http://www.atimes.com>).

W/B «Brookings» (<http://www.brookings.edu>).

W/BBC «BBC News» (<http://www.bbc.co.uk/news>).

W/G «The Guardian» (<http://www.guardian.co.uk>).

W/H «The Hindu» (<http://www.thehindu.com>).

W/NYT «The New York Times» (<http://www.nytimes.com>).

W/R «Reuters» (<http://www.reuters.com>).

W/S «Spiegel» (<http://www.spiegel.de/international>).

W/T «The Telegraph» (<http://www.telegraph.co.uk>).

W/WSJ «The Wall Street Journal» (<http://www.wsj.com>).

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

W/ADB «Asian Development Bank»

2010 *Islamic Republic of Afghanistan, Asian Development Outlook 2011* (<http://www.adb.org/documents/books/ado/2011/ado2011-afg.pdf>).

W/EU «European Union»

2011 *The International Afghanistan Conference in Bonn. Conference, Conclusion* (http://www.eas.europa.eu/afghanistandocs/2011_11_conclusions_bonn_en.pdf).

W/HPC «High Peace Council»

2011 *High Peace Council Newsletter*, n. 5/11-11 (<http://hpc.org.af/PDFFiles/HPCNewsletterNovemberEnglish.pdf>).

W/ICG «International Crisis Group»

2011 *Afghanistan's Elections Stalemate*, Asia Briefing n°117 (<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/B117%20Afghanistans%20Elections%20Stalemate.pdf>).

Clark, Kate

2011 *The Layha. Calling the Taleban to Account*, in «Afghanistan Analysts Network Thematic Report» (http://aan-afghanistan.com/uploads/20110704_CKlark_The_Layha.pdf)

2011a *Traditional Loya Jirga 1: Why the Jirga?*, Afghanistan Analysts Network (<http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=2241>).

2011b *Traditional Loya Jirga 3: The President's Vision?*, Afghanistan Analysts Network (<http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=2249>).

2011c *Bargaining Over US Bases: Will They Stay or Will They Go?*, Afghanistan Analysts Network (<http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=2341>).

Giustozzi, Antonio, e Christoph Reuter

2011 *The Insurgents of the Afghan North*, in «Afghanistan Analysts Network Thematic Report» (<http://aan-afghanistan.com/upload/s/AAN-2011-Northern-Insurgents.pdf>).

Gopal, Anand

2011 *From Bad to Worse*, in «The AfPak Channel», Foreign Policy (http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2011/12/06/from_bad_to_worse).

Hewad, Gran

2011 *The Wolesi Jirga has a Speaker*, in «Afghanistan Analysts Network» (<http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=1530>).

IRA «Islamic Republic of Afghanistan»

2011 *Statement By His Excellency Hamid Karzai, The International Conference on Afghanistan, Bonn* (<http://president.gov.af/en/news/5281>).

Larson, Anna

2010 *The Wolesi Jirga in Flux, 2010. Elections and Instability I*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, Discussion Paper (<http://www.areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/1030-The%20Wolesi%20Jirga%20in%20Flux%202010%20DP%20Web.pdf>).

Rashid, Ahmed

2010 *A Deal with the Taliban?*, in «The New York Review of Books» (<http://www.nybooks.com/articles/archives/2010/feb/25/a-deal-with-the-taliban>).

Ruttig, Thomas

- 2011 *The Battle for Afghanistan*, in «New America Foundation» (http://security.newamerica.net/publications/policy/negotiations_with_the_taliban).
- 2011a *Innovative Jirga-ism 2 or: The Rule of Bending the Law*, in «Afghanistan Analysts Network» (<http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=2242>).
- 2011b *Reading Between the Lines of Bonn 2*, «Afghanistan Analysts Network» (<http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=2310>).

Strick van Linschoten, Alex e Felix Kuehn

- 2011 *A Knock on the Door*, in «Afghanistan Analysts Network Thematic Report» (https://www.afghanistan-analysts.net/uploads/AAN_2011_ISAFPRESSRELEASES.pdf).

UNAMA «United Nations Assistance Mission in Afghanistan»

- 2011 *Afghanistan. Midyear Report 2011. Protection of Civilians in Armed Conflicts*. (<http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/2011%20Midyear%20POC.pdf>).

UNODC «United Nations Office on Drug and Crime»

- 2011 *Afghanistan Opium Survey 2011, Summary Findings* (www.unodc.org/documents/.../Afghanistan/ORAS_report_2011.pdf).

Van Bijlert, Martine

- 2011 *Untangling Afghanistan's 2010 Vote*, in «Afghanistan Analysts Network Briefing Paper» (http://aan-afghanistan.com/uploads/AAN-2011-Untangling_the_vote.pdf).
- 2011a *How to Read the Presidential Ruling*, in «Afghanistan Analysts Network» (<http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=2009>).
- 2011b *A New Result for the Parliamentary Election?*, in «Afghanistan Analysts Network» (<http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=2009>).
- 2011c *How to Read the Presidential Ruling*, Afghanistan Analysts Network» (<http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=2009>).
- 2011d *The Government's New Peace Strategy: Who to Talk to?*, in «Afghanistan Analysts Network» (<http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=2109>).

Worden, Scott, e Sylvania Q. Sinha

- 2011 *Constitutional Interpretation and the Continuing Crisis in Afghanistan*, Peace Brief 113, United States Institute of Peace (<http://www.usip.org/files/resources/PB%20113.pdf>).