

Elisa Giunchi

Le elezioni presidenziali in Afghanistan: un test di credibilità per una democrazia imperfetta

Il 20 agosto, in un contesto di netto deterioramento delle condizioni di sicurezza, si sono tenute in Afghanistan le elezioni presidenziali, le seconde dopo la disfatta del regime talibano. Parallelamente si è votato anche per il rinnovo dei 34 consigli provinciali, mentre le elezioni per la Camera bassa (*woles jirga*) e i consigli distrettuali sono previste per l'estate del 2010. I risultati preliminari – che nel momento in cui si scrive danno a Karzai un vantaggio di circa quindici punti percentuali sullo sfidante Abdullah – rispecchiano una crescente disillusione da parte degli afgani, ma anche, rispetto alle elezioni precedenti, uno smussamento del fattore etnico.

Il contesto

Le elezioni del 2004 avevano avuto luogo in un clima di ottimismo: il regime talibano era stato da poco sconfitto e si sperava che la ricostruzione fosse accompagnata da una riconciliazione nazionale e da un miglioramento delle condizioni di vita della popolazione. Le ultime elezioni sono avvenute in un contesto diverso, segnato

dalla disillusione verso il governo Karzai e dal deterioramento delle condizioni di sicurezza in tutto il paese. Il 2009 è stato in assoluto l'anno più violento dal 2001: tra gennaio e maggio gli attacchi alle truppe straniere e governative sono cresciuti del 60% rispetto allo stesso periodo del 2008, soprattutto nello Helmand, il cuore della produzione di oppio, ma anche a Kandahar, Kunar e Khost¹. Le forze anti-governative, che comprendono, oltre ai talibani, la rete di Haqqani, le forze di He-kmatyar e milizie straniere inquadrato in al-Qaeda, hanno consolidato il proprio controllo nelle aree pashtun al sud e al sud-est e hanno destabilizzato aree un tempo tranquille, a nord e a ovest, causando un numero crescente di vittime tra i civili (funzionari governativi, *ulama*, personale umanitario e operai impiegati nei lavori di ricostruzione). I decessi tra i civili sono aumentati del 24% nei primi 6 mesi del 2009 rispetto allo stesso periodo nel 2008². Nelle

¹ EIU, *Pakistan Country Report*, July 2009, p. 14.

² Unama, Human Rights Unit, *Afghanistan: A Mid Year Bulletin*

N. 153 - SETTEMBRE 2009

Abstract

Amidst deteriorating security and increasing clashes between anti-government forces and foreign troops, presidential elections were held in Afghanistan on 20 August, the second since the fall of the Taliban regime.

According to preliminary results released on 28 August and based on the scrutiny of 35% of the votes, Hamid Karzai has obtained 46.2 % in the first round, albeit with widespread accusations of fraud and irregularities and a lower turn-out, a product of increased disillusion among the population and a campaign of voter intimidation by the Taliban.

If definitive results will confirm that he has not won more than 50% of the vote, and the election will enter a second round run off at the beginning of October.

Elisa Giunchi è Associate Senior Research Fellow dell'ISPI; insegna all'Università degli Studi di Milano ed è membro del direttivo di Asia Major e Italindia. È autrice di diversi saggi e libri tra i quali "Afghanistan: storia e società nel cuore dell'Asia" e "Pakistan: islam, potere e democratizzazione".

settimane precedenti il voto vi è stata un'escalation di violenza in tutto il paese, da Kunduz nel nord, da Ghazni a sud-ovest, a Baghlan nel nord-est, a Kandahar e alla stessa capitale, dove a pochi giorni dal voto un razzo ha colpito il palazzo presidenziale e un altro ha colpito il quartier generale della polizia. In alcune aree i seggi sono stati chiusi dai talibani, diversi scrutatori e candidati sono stati uccisi e migliaia di schede distrutte.

La maggiore instabilità registrata nel 2009 nonostante la crescente presenza militare straniera³ ha diminuito l'accesso della popolazione ai servizi sanitari e all'istruzione e reso difficile per gli operatori umanitari raggiungere la popolazione, in un contesto economico reso difficile dal calo della produzione agricola registrato nel 2008-09, che ha avuto l'effetto di aumentare i tassi di malnutrizione nel paese. Incapace di migliorare le condizioni di vita della popolazione e di garantire l'ordine nonché accusato di corruzione e inefficienza, il governo è sembrato sempre più delegittimato, con l'effetto di accrescere la disaffezione della popolazione nei suoi confronti e di ostacolare le sue trattative con i gruppi dell'opposizione. Le aperture di Karzai ai talibani e ad altri gruppi ad essi collegati, che

hanno visto un'attiva – quanto misteriosa – mediazione saudita, non hanno portato a nulla. Motivata ideologicamente, e convinta di poter continuare ad avanzare, la leadership talibana non sembra, per ora, interessata a un compromesso politico⁴.

I risultati preliminari

I sondaggi pre-elettorali indicavano come favorito Hamid Karzai, il leader pashtun che dopo avere guidato il governo interinale e poi quello provvisorio era stato confermato alla presidenza alle elezioni del 2004, le prime a suffragio universale, con il 54,5% dei voti. Secondo i risultati parziali rilasciati alla fine di agosto dalla Commissione Elettorale, che ha scrutinato il 35% dei voti, provenienti per lo più dalle aree settentrionali, centrali e orientali, Karzai ha ottenuto il 46,2% dei voti, mentre il suo principale sfidante Abdullah Abdullah ha ottenuto il 31,4% dei voti. Se questo scenario sarà confermato dai risultati definitivi, che saranno resi pubblici intorno al 17 settembre, si arriverà al ballottaggio che, sebbene non auspicabile sotto il profilo della sicurezza, lo è dal punto di vista politico: un successo "eccessivo" di Karzai, oltre il 51% richiesto

per vincere al primo turno, rischierebbe di sembrare poco credibile, prestando il fianco al sospetto che le elezioni siano state "truccate". Un risultato che l'amministrazione Obama – che ha fatto di Afpak il punto focale della propria politica estera – non può permettersi, poiché inficerebbe la strategia Nato e al tempo stesso il tentativo da parte del governo afgano di eliminare ma anche di cooptare, le forze anti-governative.

Indubbiamente brogli, episodi di intimidazione e irregolarità da parte dei principali contendenti – *in primis* sostenitori di Karzai – sono avvenuti su tutto il territorio, sebbene in questa fase sia difficile determinarne l'entità. Ma, brogli e irregolarità a parte, Karzai era comunque favorito da diversi fattori: innanzitutto, da un sistema politico altamente centralizzato, in cui il presidente, dotato di ampi poteri, controlla i mass media di stato e può usare risorse pubbliche per finanziare la propria campagna elettorale; in secondo luogo, il sostegno del gruppo etnico maggioritario a cui appartiene, quello pashtun; infine, un'opposizione frazionata, che non è riuscita a produrre un unico candidato in grado di attrarre voti su tutto il territorio. Tra i candidati, ben 41 (10 dei quali hanno rinunciato pochi giorni prima del voto), Karzai era l'unico ad avere il consenso di tutti i gruppi etnici, consenso che è stato costruito con un'abile politica di cooperazione: il capo di stato pashtun si è ingraziato i tagiki

³ 30.000 truppe Usa sono state inviate quest'anno nel paese, portando la forza multinazionale guidata dalla Nato a oltre 100.000 unità, di cui 63.000 di nazionalità americana.

⁴ Si veda a questo proposito E. GIORDANA, *L'afghanizzazione: stallo del conflitto afgano tra negoziato, elezioni e ipotesi irachene*, in M. TORRI - N. MOCCI (a cura di), *Crisi locali, crisi globali e nuovi equilibri in Asia*, «Asia Maior 2009», Milano 2009.

nominando alla vicepresidenza Mohammed Qasim Fahim, importante (e controversa) figura politica tagika che aveva ricoperto la carica di ministro della Difesa nel governo interinale e che è visto da molti, soprattutto nel Panshir, come l'erede di Ahmed Shah Massud, il leader tagiko dell'Alleanza del Nord ucciso alla vigilia degli attentati dell'11 settembre 2001; Karzai si è quindi assicurato il sostegno del *Jumbish*, il partito uzbeko radicato al nord, permettendo ad Abdul Rashid Dostum, che si trovava in esilio in Turchia, di tornare in patria; dalla sua parte si sono schierati anche gli hazara, "attirati" dalla decisione di Karzai di confermare Karim Khalili, rappresentante di spicco di questa comunità, alla vicepresidenza, e dalla concessione di una serie di misure – *in primis* la legge sullo statuto personale sciita che legittima il matrimonio forzato delle bambine, fortemente voluta dallo stesso Khalili. Karzai è riuscito a ottenere anche il sostegno del partito fondamentalista *Hezb-e-Islami Afghanistan* (fondato nei primi anni Settanta da Hekmatyar), dell'ultraconservatore *Ittehad-e-Islami Afghanistan*, guidato dal capo dell'opposizione all'assemblea nazionale Abdul Rasul Sayyaf, e del leader tagiko Ismail Khan che controlla l'area di Herat. Insomma, la sua politica di cooptazione verso tutti i gruppi sociali e politici, esercitata con abilità sin dal 2002 anche nei confronti di controversi signori della guerra,

spesso in contraddizione con la sua proiezione all'esterno di uomo progressista e filo-occidentale, ha dato i suoi frutti nel giorno del voto.

Sebbene l'amministrazione Obama abbia dichiarato di voler rimanere in queste elezioni "actively neutral", il capo di stato afgano è stato più volte criticato dal neo presidente Usa per la corruzione e l'inefficienza dell'apparato statale e la politica di connivenza verso i signori della guerra che spadroneggiano in vaste aree del paese. I due vicepresidenti nominati da Karzai sono inoltre considerati troppo vicini alla Russia e all'Iran e hanno il demerito di non condividere la strategia di riconciliazione con i talibani voluta da Washington (ma anche da Islamabad, Riyadh e Londra) e condivisa dallo stesso Karzai. Anche la scelta di Karzai di allearsi con Fahim, accusato di essere implicato nel traffico di droga, e con Dostum, considerato responsabile di numerosi reati, è stata ampiamente criticata da figure politiche vicine a Obama, incluso Richard Holbrooke, l'inviato Usa per l'Afghanistan e il Pakistan.

Nelle settimane precedenti il voto, alcuni esponenti dell'amministrazione Usa si sono espressi favorevolmente nei confronti di Abdullah Abdullah, l'ex ministro degli Esteri defenestrato nel 2006 e il cui ritorno nella scena politica sarebbe stato orchestrato secondo alcuni proprio dagli Stati Uniti. Abdullah, che agli occhi di Washington

ha il merito di condividere la politica di riconciliazione con i talibani e di essere più "pulito" del rivale Karzai, sembra avere buone *chances*, anche grazie alla sua identità etnica mista (il padre era tagiko e la madre pashtun), che gli avrebbe consentito di ottenere voti dai due principali gruppi etnici. Un calcolo che si è rivelato sbagliato, poiché Abdullah è percepito come tagiko più che pashtun a causa della sua vicinanza a Massud e della sua alleanza con il *Jamaat-e-Islami*, il partito tagiko fondato da Rabbani. Al suo scarso radicamento ha contribuito la decisione di nominare alla vicepresidenza il pashtun Hodayun Shah Asefi e lo sciita Cherageh Ali Cheragh, pressoché sconosciuti presso le due comunità etniche. L'allineamento a favore di Karzai di Muhammad Yunis Qanuni, importante figura tagika che si era candidata alle elezioni del 2004, ha infine sottratto voti tagiki ad Abdullah. Tanto che solo a Parwan e nel Panshir, da cui proviene, Abdullah è risultato in vantaggio rispetto a Karzai.

Un altro candidato che è visto con simpatia dagli ambienti governativi statunitensi è l'ex ministro delle Finanze Ashraf Ghani Ahmadzai, appartenente a un importante clan pashtun: ex *senior fellow* al Brookings Institution, *think tank* basato negli Stati Uniti, ex funzionario di spicco della Banca Mondiale, consulente delle Nazioni Unite e ministro delle Finanze in Afghanistan tra il 2002

e il 2004, Ashraf Ghani ha la reputazione di essere un uomo onesto ed efficiente. Ma sono proprio le sue "connessioni" americane e i lunghi periodi passati all'estero ad avere pesato negativamente sulle sue prospettive di elezione, insieme alla sua visione progressista, che non è ben vista in ambito pashtun, e alla sua mancanza di seguito tra le minoranze etniche. Per questi motivi, Ghani si è attestato, secondo i dati preliminari a nostra disposizione, al quarto posto, con l'1-2% dei voti, ottenendo pochi voti persino tra il proprio gruppo etnico e il proprio clan. Un elemento di novità che è emerso dalle ultime elezioni è proprio il ridimensionamento della logica etnica rispetto al voto del 2004: Karzai ha ottenuto voti anche al nord e al centro, presso gruppi etnici non pashtun, mentre Abdullah e Ghani non sono stati sostenuti, con poche eccezioni, dal proprio gruppo etnico.

Secondo diverse fonti Abdullah, che all'indomani del voto aveva sostenuto di avere ottenuto la maggioranza dei voti, facendo sorgere il pericolo di una situazione "iraniana", avrebbe poi deciso di non contestare un'eventuale e probabile vittoria da parte di Karzai; in cambio questi, dietro pressione di Washington, avrebbe accettato di non stravincere, concedendo al rivale una sconfitta "onorevole", e avrebbe promesso di sostituire l'attuale sistema politico-istituzionale, che conferisce al presidente

ampi poteri, con una forma parlamentare, cedendo la posizione di premier ad Abdullah e riconoscendo maggiore autonomia alle province. Se questa ipotesi, che è stata smentita con veemenza da Abdullah e non è confermata da Karzai, si concretizzasse, tutti in un certo senso otterrebbero qualcosa: Karzai rimarrebbe presidente, pur vedendo diminuiti i propri poteri, Abdullah otterrebbe una posizione di preminenza a livello politico e "vincerebbe" anche Obama, che vuole un risultato che sia considerato legittimo dalla popolazione afgana. "Aggiustando" le percentuali si eviterebbe in particolare la spaccatura del paese, che metterebbe in luce il fallimento della strategia Nato e alimenterebbe la guerriglia talibana.

Per alcuni versi il voto ha confermato trend consolidati. Come era successo in passato, gli afgani non hanno scelto un programma politico, ma hanno votato secondo le indicazioni del mullah o del capo villaggio e sulla base di affiliazioni regionali, etniche e claniche, sebbene, come si è visto, l'identificazione etnica risulti smussata rispetto alle precedenti elezioni. Il voto del 20 agosto ha, inoltre, confermato la debolezza dei partiti politici, inclusi i cosiddetti "New democratic parties", termine con cui si indicano quei partiti, per lo più legati ad ambienti vicini all'ex Pdpa (People's Democratic Party of Afghanistan), caratterizzati da una posizione favorevole alla demo-

cratizzazione del sistema politico e alla collaborazione con la comunità internazionale e dall'avversione a ideologie fondamentaliste. Incapaci di ottenere consensi fuori dal ceto sociale medio-alto istruito da cui proviene la loro leadership e divisi su diverse questioni, *in primis* il ruolo dell'islam nel sistema giuridico e il ruolo dello stato nell'economia, questi partiti non sono riusciti a formare una forza influente, nonostante il sostegno della comunità internazionale⁵. Molto più seguito continuano ad avere i partiti fondamentalisti e tradizionalisti, che dominano il parlamento. L'alleanza tra questi raggruppamenti e Karzai, che in Occidente tendiamo a descrivere come un "moderato", non fa che mettere in luce quanto imperfetta sia la nostra comprensione del quadro politico afgano, in cui gli allineamenti sono tradizionalmente fluidi e determinati da alleanze di natura pragmatica piuttosto che ideologica. Allo stesso modo sarebbe sbagliato vedere Abdullah come un progressista, come è reso evidente dal suo passato, dalla sua alleanza con il *Jamiat-e-islami* – partito moderato sì ma pur sempre fondamentalista – e dalla sua scarsa attenzione, anche in campagna elettorale, per il tema dell'emancipazione femminile.

⁵ A. LARSON, *Afghanistan's New Democratic Parties: A Means to Organise Democratisation?*, AREU, March 2009, p. 6.

Un test di credibilità

Abdullah e Karzai, in fondo, si assomigliano. Ciò che era cruciale in queste elezioni non era, infatti, si ha l'impressione, il loro esito, ma il modo in cui si sarebbero svolte: elezioni trasparenti e corrette, caratterizzate da un'alta affluenza, avrebbero contribuito alla legittimazione dell'assetto politico post-talibano; al contrario, elezioni "truccate", accompagnate per di più da una scarsa partecipazione popolare, avrebbero minato la credibilità della democrazia afgana e indebolito il governo centrale nella lotta ai talibani. Che le elezioni non sarebbe state perfette lo si sapeva da tempo: sia l'ambasciatore britannico che l'inviato speciale Usa in Afghanistan e Pakistan avevano avvisato che non sarebbero state libere e corrette, e che si poteva sperare, al più, che fossero "credibili". Secondo Bruce Kiedel, consigliere di Obama per l'Afghanistan e il Pakistan, a dimostrare che la democrazia afgana "tiene" sarebbe sufficiente un risultato credibile sul 60% del territorio. Se, tuttavia, questa percentuale fosse concentrata nel territorio non pashtun, come confermano i dati preliminari, si accentuerebbe la spaccatura tra le aree non pashtun, in cui prosegue, seppure in maniera molto imperfetta, l'esperimento democratico, e un'area in cui lo stato continua a essere sostituito dai talibani e dai loro alleati.

Cosa costituisca un risultato "credibile" è oggetto di discussione e le sue due componenti, correttezza e trasparenza da una parte e affluenza dall'altra, sono difficili da misurare in un contesto come quello afgano. Ciononostante, le informazioni a nostra disposizione indicano che su entrambi i fronti il voto del 20 agosto lascia molto a desiderare. Già nella fase di iscrizione alle liste elettorali, che si è conclusa a marzo, si sono verificate numerose irregolarità, puntualmente registrate dalla Fefa (Free and Fair Election Foundation of Afghanistan): si è trattato per lo più di voti di scambio, iscrizioni multiple e di minorenni, nonché iscrizioni di uomini al posto di donne. Secondo la Fefa, 3,5 milioni di iscrizioni riguarderebbero minorenni. Significativo è poi il fatto che le tessere elettorali distribuite alla popolazione femminile siano state particolarmente numerose proprio nelle aree più conservatrici e che talora il loro numero sia stato superiore al numero effettivo di donne che abitavano nell'area; nella provincia di Logar e Nuristan, dove le donne raramente escono di casa, le tessere elettorali distribuite alle donne sono addirittura il doppio rispetto a quelle distribuite agli uomini. Questi dati, uniti all'impossibilità per la Fefa di monitorare le iscrizioni femminili nelle aree pashtun, hanno fatto sorgere il dubbio che al posto di molte donne si siano iscritti alle liste elettorali i loro padri, mariti o fratelli, secondo una

pratica – già notata alle precedenti elezioni – di "proxy voting", che permette a un uomo di votare più volte. Il numero di persone iscritte alle liste elettorali, 17 milioni, è del resto superiore, secondo la Fefa, al numero degli aventi diritto, sebbene la mancanza di un censimento recente della popolazione non permetta di sapere quanti afgani rientrino esattamente in questa categoria. Come è stato messo in luce da diversi osservatori, in alcune aree le tessere elettorali si potevano acquistare liberamente sul mercato nero: secondo un rapporto confidenziale di un'agenzia europea, a Kandahar pacchetti di 100 tessere erano in vendita per l'equivalente di 100 euro. In molti casi, le tessere sono state compilate e consegnate alle autorità dai capi villaggio. Irregolarità analoghe sono state osservate il giorno del voto, tanto che nei giorni successivi centinaia di accuse di brogli, intimidazioni e irregolarità sono pervenute alla Ecc (Electoral Complaints Commission). La stessa Independent Electoral Commission (Iec) – che nonostante il nome è composta da funzionari nominati da Karzai – è accusata da molti di cercare di coprire i brogli attribuiti ai fedelissimi di Karzai o di non essere comunque in grado di resistere alle pressioni provenienti "dall'alto".

Anche in merito al livello di affluenza i dati preliminari non sono positivi: 40% circa a fronte del 70% nel 2004. Nel sud, secondo diverse

Ong indipendenti, avrebbe votato meno del 10% degli iscritti alle liste elettorali. Il calo è dovuto a diversi fattori: la delusione per i limitati progressi avvenuti in questi anni, soprattutto fuori da Kabul e per la corruzione e l'inefficienza dell'apparato statale; la convinzione diffusa che l'esito del voto sarebbe stato orchestrato da Washington; l'invito del mullah Omar a disertare le urne accusate di essere uno strumento di ingerenza statunitense; le intimidazioni dei talibani – che hanno portato all'uccisione di diversi scrutatori e candidati – e il deterioramento delle condizioni di sicurezza – che ha impedito a molti, soprattutto nelle aree pashtun, di iscriversi alle liste elettorali e di andare a votare e ha reso difficoltoso alla Fefa e al gruppo di monitoraggio della Commissione europea di controllare che in alcune aree le elezioni si svolgessero in maniera corretta e trasparente.

Le informazioni preliminari indicano, nel momento in cui si scrive, che l'affluenza femminile è in linea con i dati del 2004 (43%) e del 2005 (41%), nonostante le intimidazioni a cui sono state sottoposte votanti e candidate. Dati non ufficiali indicano in realtà che nelle aree pashtun sono pochissime le donne che hanno votato e che dovunque, anche fuori dal sud e dal sud-est, al loro posto ha spesso scelto il capo-famiglia. Sotto il governo Karzai le consuetudini androcratiche che prevalgono nel paese sono, del resto,

rimaste inalterate e anzi negli ultimi anni si è verificato un progressivo deterioramento della condizione femminile rispetto ai limitati miglioramenti registrati nel 2002-2003, sia sul piano giuridico sia a livello di istruzione e presenza nello spazio pubblico, com'è stato recentemente illustrato da un rapporto di Unama (United Nations Assistance Mission to Afghanistan) e dell'Ohchr (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)⁶.

⁶ Unama, Ohchr, *Silence is Violence. End Abuse of Women in Afghanistan*, 8 July 2009.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici

- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Emergenze e Affari Umanitari
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI

Palazzo Clerici

Via Clerici, 5

I - 20121 Milano

www.ispionline.it

Per informazioni:

ispi.policybrief@ispionline.it

ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2009