

La pace di Doha è quella sospirata dagli afgani?

O non è piuttosto quella di Mike Pompeo, segretario di stato statunitense, di Abdul Ghani Baradar, numero due della gerarchia talebana, e persino di Abdullah Abdullah, capo dell'Alto consiglio per la riconciliazione nazionale? La pax (elettorale) americana si combina con l'occasione storica per il movimento jihadista di riprendersi il paese (ora Repubblica, nel 2001 Emirato islamico) senza colpo ferire.

Una guerra lunga 40 anni

Gli americani sono apparentemente arbitri, l'intento di Trump è quello di ritirare le truppe (a fine ottobre si ridurranno a 4000 unità, secondo gli accordi del 29 febbraio con i Talebani) a scopi elettorali e ottenere uno stato non troppo islamico, controllato attraverso l'indispensabile erogazione di fondi e assistenza a un tessuto socio-economico reso incapace di reggersi da 40 anni di guerra ininterrotta; ai Talebani è richiesta un'abiura dei legami con al-Qaeda, un brand a cui hanno aderito obtorto collo per l'aggressività di Bush, di cui il negoziato è la più patente sconfitta; il governo di Ghani e Abdullah è da sempre debole, quotidianamente sotto scacco per gli attentati che costano la vita a 50 persone al giorno e che vedono Isis e al-Qaeda disputarsi la leadership jihadista, un potere fondato su elezioni andate deserte e i cui risultati hanno impiegato mesi a essere diramati e che deve presenziare a negoziati che hanno come fine la dissoluzione del governo stesso per crearne uno condiviso tra tutte le fazioni, le culture e le tribù che costituiscono la nazione.

Il vicepresidente Amrullah Saleh, tagico della cerchia di Masud ed ex capo dei servizi nel governo Karzai, è il più scettico sull'opportunità dei negoziati con i Talebani, che

considera marionette in mano ai militari pakistani. È infatti scampato al secondo attentato ai suoi danni; lui è rimasto illeso, non così le decine di feriti e i 10 morti procurati da quella bomba piazzata a Kabul – in un quartiere residenziale non a caso presidiato dagli americani – emblematicamente quattro giorni prima che iniziassero i negoziati. E già una settimana dopo l'inizio dei negoziati era stato ucciso il presunto responsabile dell'attentato (il mullah Sangeen, il numero due della Red Unit talebana) in un'operazione condotta a Surobi.

Quello intrafgano è un negoziato tra fronti opposti delegittimati agli occhi degli afgani, che non li ha mai considerati propri rappresentanti: poche frange tribali al confine pakistano riconoscono l'autorità dei Talebani, le richieste dei quali sono il ritiro delle truppe straniere e l'imposizione di uno stato islamico; peraltro nessuno riconosce l'autorevolezza di un governo corrotto e fondato sugli interessi di lobbies oligarchiche, che ha obbedito agli accordi siglati dall'amministrazione Trump in campagna elettorale e in assenza di rappresentanti del governo e della società civile afgani, così Ghani ha dovuto liberare obtorto collo 5000 prigionieri talebani (in cambio di mille governativi).

Intanto all'inizio della seconda settimana il leader del partito Jamiat-e-Islam, Salahuddin Rabbani, che è stato anche a capo dell'Alto Consiglio per la pace del governo Karzai ha esposto notevoli dubbi sull'efficacia della road map dei temi proposti, proponendo di rivedere anche il sistema politico attuale.

In previsione di un approfondimento che intendiamo proporre una volta che gli sviluppi consentano valutazioni sulle trattative, riproponiamo uno stralcio dell'analisi che inquadra precisamente la situazione attuale. Un saggio scritto quasi un anno fa da Giuliano Battiston, e compreso in *La Grande Illusione*, volume a cura di Emanuele Giordana

sull'Afghanistan in guerra dal 1979, di cui l'attuale teatrino qatariota (regime sunnita filojihadista) è il nuovo atto messo in scena, mentre i civili – fisicamente vulnerabili – muoiono per gli attentati, o – vulnerabili economicamente – sopravvivono sotto la soglia di povertà.

[0Gzero]



Dipendenza dall'estero: sovranità parziali e segmentate

La questione che qui vogliamo sottolineare è che il progetto di state-building ha avuto effetti controproducenti. Ha generato uno state-rentier, frammentato, debole, fortemente dipendente dalle risorse esterne. Il welfare sociale, l'educazione, la salute, le infrastrutture, l'esercito, la regolamentazione e la pianificazione economica: in Afghanistan ogni aspetto della vita pubblica è dipendente da aiuti esterni. La dipendenza dall'esterno ha inficiato la legittimità dello stato e del governo, ha modificato radicalmente il panorama della governance, la stessa nozione di potere, le relazioni tra il territorio e la politica, producendo principi politici, valori morali e culturali, fonti di potere e di legittimità diversi. In poche parole, ha prodotto "sovranità segmentate", parziali, per ricorrere ancora una volta al lessico di Territorio, autorità, diritti. A ben vedere, poi, sebbene questi nuovi network di potere globale abbiano istituito tra di loro rapporti diversi e discontinui, a volte competendo, a volte confliggendo, a volte finendo per cooperare, è la loro stessa presenza ad aver

impedito che il governo centrale trovasse e potesse rivendicare fonti autonome ed esclusive di legittimità normativa e politica. Infine, ma non da ultimo, l'emergere di nuove forme di sovranità e governance ha indebolito non soltanto lo stato, ma la stessa capacità dei cittadini di rivendicare trasparenza, aumentando la distanza tra governo/stato e popolazione. In poche parole, il processo di state-building centripeto ha creato un regime di poteri multipli, privi di responsabilità e di "responsività" verso i cittadini. Un esito che ha conseguenze anche sul processo di pace. Vediamo come.

Governo e Talebani: attori illegittimi

All'interno della complessa geografia di poteri appena descritta, esistono due attori – non monolitici e diversificati al loro interno (due reti di potere sarebbe più opportuno definirli) – che almeno a livello simbolico giocano un ruolo preminente: il governo di Kabul e i Talebani. I Talebani sono il principale movimento di opposizione armata in Afghanistan. Ci interessa però sottolineare alcuni aspetti, funzionali al nostro discorso. Il primo è che i Talebani rappresentano una galassia articolata al proprio interno, con centri di potere (le shure, i consigli) diversificati, con indirizzi strategici, finanziatori, priorità diverse e a volte confliggenti; il secondo è che la postura dei Talebani recentemente è stata condizionata dall'ingresso in Afghanistan di un altro attore della guerriglia, la "Provincia del Khorasan", la branca locale dello stato islamico di Abu Bakr al-Baghdadi; il terzo è che, proprio in ragione del rapporto dialettico tra le varie componenti dei Talebani e gli sponsor stranieri, come il governo/stato anche i Talebani sono percepiti come un attore soltanto parzialmente legittimo, perché non del tutto autonomo, ma eterocondizionato; il quinto punto è che non sono una forza residuale, ma un gruppo consapevole delle proprie potenzialità, tanto da sommare ai successi strategici sul campo anche quelli politici: deboli,

divisi e sfiduciati all'inizio del 2002, oggi i Talebani hanno fatto digerire all'Amministrazione degli Stati Uniti l'idea che l'opzione militare sia ormai impraticabile e che l'unica opzione plausibile per mettere fine alla guerra sia quella diplomatica. Fino a pochi anni fa soltanto dei "terroristi" o dei pariah, oggi godono di una patente di legittimità politica. Se non degli alleati veri e propri contro l'espansione dello Stato Islamico in Asia centrale, sono diventati degli interlocutori politici a tutti gli effetti.

Resistenti sul campo di battaglia, forti al tavolo negoziale, finanziariamente ancora piuttosto solidi, i Talebani appaiono però fragili in casa, in termini di consenso. Se in alcune aree e fasce sociali godono di un appoggio logistico e dell'adesione della popolazione, altrove sono guardati con sospetto: troppo pesante l'eredità del loro governo, troppo pesante il bilancio delle vittime civili, troppo lontani dal sentire comune le loro idee sull'economia e sulla società, sull'Afghanistan che verrà. La domanda da porsi allora è: perché rimangono un attore egemone? Per tre motivi principali. La prima rimanda a quella particolare economia politica di guerra a cui abbiamo fatto riferimento. La seconda è la presenza delle truppe straniere, di per sé un fattore di mobilitazione antigovernativa, un carburante per la macchina della propaganda jihadista. La terza è il forte deficit di legittimità del governo, screditato agli occhi della popolazione.



L'attuale governo ha una storia particolare, che merita di

essere raccontata. Il governo si basa su un compromesso politico, imposto dall'esterno, uno dei simboli della subalternità alle reti di potere globale. Per porre fine alla lunga contesa sugli esiti del ballottaggio presidenziale del 14 giugno 2014, l'allora segretario di stato Usa John Kerry ha sollecitato un accordo che prevedeva un governo bicefalo: accanto alla carica del presidente – attribuita ad Ashraf Ghani – è stata introdotta una nuova figura istituzionale, quella del Chief of Executive Officer, con poteri «simili a quelli di un primo ministro», attribuita allo sfidante Abdullah Abdullah. L'inedito esperimento di ingegneria istituzionale non ha funzionato, finendo con il paralizzare le attività dell'esecutivo, istituzionalizzando la rivalità che intendeva sanare. Anche se politicamente debole e diviso, il governo di unità nazionale è rimasto in carica per un intero mandato, cinque anni, per due ragioni: la debolezza delle opposizioni e il sostegno della comunità internazionale, che in assenza di alternative ha preferito accordargli credito, come dimostrano i 15,2 miliardi di dollari stanziati al termine della conferenza dei donatori di Bruxelles dell'ottobre 2016.

Al di là del ruolo giocato dagli attori esterni, l'impasse in cui si è ritrovato il governo Ghani-Abdullah rimanda a una discussione interna, la grande questione irrisolta della governance dell'Afghanistan postTalebano. Affrontata già negli incontri preliminari alla conferenza di Bonn del 2001, è stata particolarmente dibattuta nel corso della Loya Jirga costituzionale del 2003, quando si sono contrapposti due grandi blocchi etnico-politici: da una parte il blocco "pashtun", con l'idea di un sistema presidenziale fortemente centralizzato, modellato sulla Costituzione del 1964, poi adottata con alcune modifiche; dall'altra il blocco "tagico", propugnatore di un sistema di governo più rappresentativo e meno centralizzato, che includesse la carica del primo ministro, anche come contrappeso alla storica, contestata egemonia dei pashtun come reggenti dello stato-nazione. Dietro

all'antagonismo e alla reciproca diffidenza personale tra Ashraf Ghani e Abdullah Abdullah si è giocata dunque una partita cruciale: quella tra rappresentanza, società ed esercizio istituzionale del potere. Una partita simile a quella che si gioca ora, o che si potrebbe giocare, tra il governo da una parte e i Talebani dall'altra. Una partita che va sotto il nome di processo di pace, ma che non si esaurisce in quello.

Reti di potere, pace politica e pace sociale

«Leader dei Talebani, la decisione è nelle vostre mani. Accettate la pace, sedetevi al tavolo negoziale e costruiamo insieme il paese». È con queste parole che il 28 febbraio 2018 il presidente Ashraf Ghani ha offerto ai Talebani il riconoscimento come partito politico, l'implicita garanzia dell'immunità, la possibilità di rivedere la Costituzione, l'inclusione nelle istituzioni, un ufficio politico a Kabul e l'ipotesi di un cessate il fuoco, realizzato poi per tre giorni nel giugno 2018. In quel discorso Ghani ha fatto riferimento alla possibilità di affrontare «aspetti controversi della futura presenza internazionale», questione dirimente per i Talebani. Un riferimento che lasciava presagire margini di manovra futuri per un dialogo diretto tra i Talebani e gli Stati Uniti, un negoziato che ha assunto una forma concreta con gli incontri tenuti nell'estate del 2018 tra esponenti del movimento antigovernativo e l'inviato di Donald Trump, Zalmay Khalilzad, da cui è scaturito nel gennaio 2019 una bozza di accordo.

Anche la proposta di Ghani di una «revisione congiunta» della Costituzione era un passo verso gli "studenti coranici", che però hanno continuato a lungo a invocarne la riscrittura completa. Oltre ai dissidi interni del fronte antigovernativo, incapace di trovare una linea comune sul "che fare" una volta che le armi verranno deposte, dietro alla questione della revisione costituzionale e dell'architettura politico-istituzionale si nasconde un nodo politico: per i Talebani il

governo di Kabul è illegittimo, semplice braccio amministrativo delle forze di occupazione, soltanto un pezzo di una rete di potere globale, un interlocutore privo di coesione, facile da manipolare e dividere. A dispetto dell'unità di facciata e dei successi politici che li hanno condotti al tavolo negoziale di Doha, in Qatar, anche i Talebani però, come abbiamo visto, sono un attore attraversato da spinte centrifughe, frutto dell'adesione delle diverse anime del movimento alle diverse reti di potere globale emerse in Afghanistan negli ultimi anni. Da questo punto di vista, se il dibattito con gli americani, un nemico esterno, può essere facilmente condotto sulla base di posizioni condivise dalla maggioranza, quello con il governo di Kabul sulla governance postnegoziato potrebbe risultare molto più difficile e frammentare ulteriormente il già composito fronte antigovernativo.

In sintesi, proprio a causa della presenza delle reti di potere globale che abbiamo provato a descrivere, sia il governo/stato sia i Talebani sono divisi al loro interno e godono di una scarsa legittimità agli occhi degli afgani. Ciò rende rischioso e costitutivamente fragile qualunque accordo i due attori possano trovare in futuro, sottolineano molti esponenti della società civile. In termini generali, tra gli intervistati prevale l'idea che la soluzione militare si sia rivelata inefficace e che sia indispensabile seguire la via del dialogo politico, attraverso un piano di riconciliazione nazionale e un contestuale processo di pace. Si registra la tendenza a sostenere l'ipotesi che i Talebani possano ottenere posizioni di potere in un futuro governo di "ampia coalizione", a due condizioni: che ciò serva davvero a porre fine al conflitto e che non pregiudichi, se non l'architettura politico-istituzionale creata dopo il 2001, le conquiste legislative e sociali degli ultimi anni, spesso associate a tale architettura. Le aspettative che i Talebani siano in grado o siano disposti a soddisfare tali condizioni sono superiori a quelle registrate dallo stesso autore negli anni

passati, ma rimangono piuttosto basse. Quanto alla capacità dei rappresentanti governativi di garantire la sopravvivenza dell'ordine normativo/istituzionale corrente, si registrano aspettative molto basse, che sembrano rimandare alla convinzione che i Talebani siano "più forti" del fronte governativo-statuale, giudicato litigioso e fragile. Comunque tutti gli attori risultano scarsamente legittimi.

Per questo gran parte degli intervistati distingue tra "pace politica" e "pace sociale" e reclama un doppio approccio al processo di pace: al negoziato politico-diplomatico che punta nel breve periodo all'interruzione del conflitto dovrebbe accompagnarsi un parallelo processo sociale di lungo periodo che punti alla ricostruzione delle relazioni tra le comunità locali. E che offra canali di comunicazione e confronto agli attori che, pur godendo di maggiore legittimità e rappresentatività del governo o dei Talebani, sono stati esclusi dalle reti di potere globale emerse in Afghanistan. Molti degli intervistati condividono infatti una diagnosi di partenza: alla base dell'instabilità del paese ci sono molti fattori, endogeni ed esogeni, ma uno di questi è la crisi identitaria causata da quattro decenni di guerra. Il tessuto connettivo che fa di una società una nazione sarebbe stato indebolito dalla guerra e questa fragilità sarebbe stata sfruttata dagli attori endogeni che fanno parte delle reti di potere globale, parzialmente esogene. Reti opache, che non possono essere smantellate attraverso un negoziato, dall'alto al basso, ma che vanno prima "rese trasparenti", poi trasformate con processi sociali di lunga durata, dal basso all'alto. Senza una sottostante pace sociale che gli dia solidità e consistenza, sostengono gli intervistati, ogni accordo politico tra attori illegittimi è destinato a produrre risultati effimeri. Il dialogo politico-diplomatico è lo strumento più adatto per porre fine al conflitto nel breve periodo, ma il dialogo sociale, il recupero di sovranità e autonomia di fronte all'egemonia delle reti di potere globale, sono gli strumenti per costruire un nuovo spazio sociale e

politico dotato di legittimità, unico antidoto a una nuova esplosione del conflitto.