

# Le minoranze in Afghanistan tra Costituzione formale e materiale

di Irene Cosoleto\*  
(10 novembre 2008)

**Sommario:** 1. Introduzione – Afghanistan: contesto etnico e linguistico. Le minoranze. 2. Cenni storici – storia costituzionale dell’Afghanistan. 3. Il processo di Bonn. 4. Tutela costituzionale delle minoranze – il dibattito nella *Loya Jirga* costituente. 5. Le donne in Afghanistan – tutela costituzionale e reale condizione femminile. 6. Conclusione: considerazioni generali sulla nuova Costituzione.

## 1. Introduzione - Afghanistan: contesto etnico e linguistico. Le minoranze.

Lo studio degli aspetti sociologici e giuridici dell’Afghanistan, nel quadro della nuova Costituzione, non può prescindere da uno sguardo d’insieme sul contesto etnico e linguistico del paese. Si tratta per la verità di un panorama molto complesso, tanto che l’Afghanistan è spesso definito “un paese di minoranze”<sup>1</sup>. Infatti, nessuno dei gruppi etnici presenti sul territorio raggiunge, secondo le stime, il 50% della popolazione<sup>2</sup>. L’etnia pashtun, quella prevalente, costituisce soltanto una maggioranza relativa.

Alla frammentazione etnica si sommano quella tribale<sup>3</sup>, tra i clan che caratterizzano ciascun gruppo, e linguistica: così, mentre i Pashtun hanno una propria lingua – il Pashtu – la maggior parte della popolazione parla il Dari, un dialetto del Persiano, tradizionalmente impiegato anche nei centri del potere; sono poi diffusi numerosi altri idiomi, tra cui quelli di ceppo turco, come uzbeko e turkmeno<sup>4</sup>. Inoltre, benché sul piano religioso l’Islam rappresenti un elemento unificante, sussistono tuttavia forti divisioni tra le componenti sunnite e sciite del paese<sup>5</sup>.

Un così complesso mosaico deriva innanzitutto dalla posizione geografica dell’Afghanistan, storicamente il “crocevia dell’Asia Centrale”<sup>6</sup>: un crocevia di rotte commerciali in tempi antichi, e più recentemente, di interessi strategici. Tuttavia, anche i caratteri fisici del territorio incidono sulla frammentazione a livello etnico e linguistico. Soffermiamoci brevemente, dapprima sul fattore della collocazione geografica, e poi su quello delle caratteristiche fisiche interne.

<sup>1</sup> Si veda, tra l’altro, il discorso tenuto il 12 ottobre 2001 alla Princeton University da Ravan Farhadi, ambasciatore afgano presso le Nazioni Unite e rappresentante dell’Alleanza del Nord. Alcuni passi sono riportati in: Bloom M., *Afghan ambassador urges U.S. to support future 'democratic regime'*, in: [www.dailyprincetonian.com](http://www.dailyprincetonian.com), 19 novembre 2006. Si rimanda inoltre alla mappa allegata in fondo al documento.

<sup>2</sup> Le percentuali di ciascun gruppo etnico rispetto al totale della popolazione sono: Pashtun 42%, Tajik 27%, Hazara 9%, Uzbeka 9%, Aimak 4%, Turkmena 3%, Baloch 2%, altre 4%. Fonte: CIA, *The World Factbook – Afghanistan*, in: [www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/af.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/af.html), 22 novembre 2006.

<sup>3</sup> Un riferimento alle tribù dell’Afghanistan è presente nella nuova Costituzione, all’articolo 6, che impone allo Stato l’obbligo di promuovere l’eguaglianza «tra tutti i gruppi etnici e tribali». *Costituzione della Repubblica Islamica dell’Afghanistan*, 4 gennaio 2004, art. 6. Traduzione di Chiara Ciminello.

<sup>4</sup> Le percentuali di ciascuna lingua parlata nel paese sono le seguenti: Dari 50%, Pashto 35%, lingue di ceppo turco (uzbeko, turkmeno) 11%, lingue minori (se ne stimano 30, tra cui Balochi e Pashai) 4%. Il bilinguismo inoltre è molto diffuso. Fonte: CIA, *The World Factbook – Afghanistan*, in: [www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/af.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/af.html), cit.

<sup>5</sup> I sunniti costituiscono l’80% della popolazione totale, mentre gli sciiti sono il 19%. Fonte: CIA, *The World Factbook – Afghanistan*, in: [www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/af.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/af.html), cit. Inoltre, va precisato che la maggior parte degli sciiti sono di etnia hazara. Si veda a tal proposito B.R. Rubin, *Crafting a Constitution for Afghanistan*, in *Journal of Democracy*, 3/2004, p. 14. Traduzione di Mario Baccianini.

<sup>6</sup> Si veda, tra l’altro, T. Youngs, *Afghanistan: The culmination of the Bonn Process*, UK House of Common Library, Research Paper 05/72, p. 7.

Con riferimento alla collocazione geografica<sup>7</sup>, l’Afghanistan confina a nord con tre delle repubbliche ex-sovietiche dell’Asia Centrale – Turkmenistan, Uzbekistan e Tajikistan – a ovest con l’Iran, mentre nell’angolo nord orientale viene in contatto con la Cina per uno stretto corridoio montuoso; il confine più esteso è comunque quello con il Pakistan, che circonda il paese lungo tutta l’estremità sud ed est. La distribuzione delle varie etnie sul territorio rispecchia pressappoco la disposizione geografica degli Stati limitrofi: così, i Pashtun si trovano prevalentemente al confine con il Pakistan, i Tajiki, gli Uzbeki e i Turkmeni vivono per lo più nelle vicinanze delle rispettive regioni di origine e così via. L’etnia pashtun è divisa tra Afghanistan e Pakistan, in seguito alla demarcazione compiuta dai britannici in epoca coloniale<sup>8</sup>, e uno dei principali motivi di attrito al confine è dato proprio dal desiderio, da parte di queste tribù, di ricongiungersi in un’unica nazione, un “*Pashtunistan*” indipendente.

Nel corso della sua storia, l’Afghanistan è stato attraversato da importanti rotte commerciali che collegavano l’oriente all’occidente<sup>9</sup>, e ha inoltre costituito un fondamentale nodo di transito per le truppe di imperi diversi, dai Greci ai Mongoli, fino ai Persiani<sup>10</sup>. In tempi più recenti, il paese è stato al centro di notevoli interessi geopolitici: in particolare, è stato conteso tra l’impero russo, che nel diciannovesimo secolo tentava di espandersi premendo da nord, e quello britannico, che premeva invece da est attraverso l’India<sup>11</sup>. Sebbene l’Inghilterra non fosse mai riuscita a conquistare il paese<sup>12</sup>, vi esercitò tuttavia a lungo la propria influenza, rendendolo di fatto uno Stato satellite: l’Afghanistan ottenne la piena indipendenza solo nel 1919<sup>13</sup>, ma le logiche tribali che dominavano il paese impedirono la formazione di una struttura statale unitaria e centralizzata. La questione della frammentazione etnica, e la conseguente difficoltà nella creazione di un’identità nazionale, è un elemento costante nella storia dell’Afghanistan; il problema tende ad accentuarsi proprio durante le guerre di resistenza all’invasore – come quelle contro gli inglesi o, più tardi, contro i sovietici – perché la lotta all’occupante in Afghanistan si concentra storicamente intorno all’elemento etnico<sup>14</sup>, dando luogo a dinamiche di disgregazione, piuttosto che a fenomeni di rafforzamento dell’unità nazionale.

Infine, anche in guerra fredda il paese ha costituito un tassello importante nel gioco tra le grandi potenze. L’Afghanistan è rimasto nell’area sovietica durante l’intero conflitto e, data la sua collocazione geografica, si è trovato al centro di spinte contrastanti, con pericoli provenienti da più lati: il vicino Pakistan era infatti alleato con gli Stati Uniti, e ha sempre avuto interessi molto forti nelle questioni interne del paese<sup>15</sup>. L’India era anch’essa

---

<sup>7</sup> Si rimanda anche qui alle mappe allegate in fondo al documento.

<sup>8</sup> Si tratta della cosiddetta “Durand Line”, fissata nel 1893 con un accordo – il “Durand Line Agreement” – tra la Gran Bretagna e l’emiro afgano Amir Abdur Rahman Khan; l’accordo, che allora segnava il confine dell’Afghanistan con l’impero britannico, fu in seguito oggetto di forti contestazioni. Per maggiore chiarezza, si veda la mappa allegata. Sulle attuali dispute al confine, rimandiamo qui all’articolo di B.R. Rubin, *A Crucial Border: The Flash Point Where Afghanistan Meets Pakistan*, in *International Herald Tribune*, 12 gennaio 2004.

<sup>9</sup> T. Youngs, *Afghanistan: The culmination of the Bonn Process*, cit., p. 7.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem. Si tratta di una fase nota come “the Great Game”.

<sup>12</sup> L’Inghilterra uscì sconfitta da entrambe le guerre anglo-afgane, che si combatterono rispettivamente negli anni 1839–42 e 1878–79.

<sup>13</sup> Il 19 agosto, giorno dell’indipendenza dalla dominazione inglese, è tuttora celebrato come festa nazionale.

<sup>14</sup> A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, Centro studi sul Parlamento, Working paper 1/2004, p. 10. Tale fenomeno è evidente, come vedremo meglio, nella lotta tra i *mujahidin*, seguita al ritiro delle truppe sovietiche nel 1989.

<sup>15</sup> Si pensi, tra gli esempi più recenti, al ruolo del Pakistan nella canalizzazione di aiuti internazionali contro l’esercito sovietico che occupava l’Afghanistan. Prima ancora, Islamabad aveva apertamente appoggiato il regime dei Talebani, probabilmente allo scopo di ottenere stabilità nel paese, per farne un ponte verso regioni ricche di petrolio quali l’Asia Centrale e il Caucaso. Cfr. T. Youngs, *Afghanistan: The culmination of the Bonn Process*, cit., p. 9.

inscritta nel blocco sovietico, mentre l'Iran fu filoamericano fino alla Rivoluzione khomeinista del 1979. In Cina, com'è noto, il comunismo si affermò a partire dal '49, con alterne vicende sul piano internazionale; a nord invece l'Afghanistan confinava con tre repubbliche sovietiche. Evidentemente, questa particolare posizione geografica ha avuto un'influenza destabilizzante sul paese, e sulle minoranze interne ad esso, nel corso di tutta la sua storia.

Abbiamo fin qui descritto le dinamiche legate alla collocazione geografica dell'Afghanistan. Soffermiamoci ora sull'altro fattore da noi precedentemente preso in considerazione: quello delle caratteristiche fisiche del territorio che, come sopra si accennava, contribuiscono ulteriormente alla frammentazione etnica, tribale e linguistica.

Innanzitutto, l'Afghanistan è un paese in prevalenza montuoso<sup>16</sup> – si trova, del resto, in un'area caratterizzata dai maggiori rilievi del mondo – ed è attraversato in senso orizzontale da una catena, l'Hindu Kush, che taglia il territorio in due parti. Le vie di comunicazione sono piuttosto diradate<sup>17</sup>, e ciò rende ancor più difficile mettere in contatto tra loro gli estremi del paese.

La distribuzione etnica riflette grossomodo la spaccatura geografica: come osserva Tim Youngs<sup>18</sup>, mentre a sud dell'Hindu Kush vivono per lo più tribù pashtun – nonché alcuni gruppi che parlano il Dari – a nord della catena montuosa si trovano invece componenti linguistiche di ceppo turco, quindi le etnie Uzbeka e Turkmena, mescolate anch'esse ad elementi di lingua Dari; infine la regione centrale, costituita da montagne, è popolata in prevalenza da gruppi di nazionalità Hazara e Tajika.

Le forti differenze linguistiche sono un ulteriore elemento di disgregazione: le etnie Hazara e Tajika parlano Dari; Uzbeki, Turkmeni e Kyrgyz parlano idiomi turchici<sup>19</sup> mentre, come si è visto, i Pashtun si caratterizzano per la propria lingua, il Pashtu. I Pashtun costituiscono non soltanto una maggioranza in termini statistici, ma anche l'etnia storicamente dominante<sup>20</sup>. Del resto, essi hanno governato l'Afghanistan quasi ininterrottamente fino al secolo scorso<sup>21</sup>; anche il nucleo originario del paese era costituito da una tribù pashtun: quella dei Durrani, collocata proprio a sud dell'attuale territorio dello Stato<sup>22</sup>. Inoltre, lo stesso appellativo "afgano", che la Costituzione attribuisce a tutti i cittadini<sup>23</sup>, era riferito originariamente solo ai Pashtun. Eppure, nonostante la posizione preminente di questa etnia nella storia del paese, a partire dal diciottesimo secolo – con lo spostamento della capitale a Kabul – il Dari divenne la lingua del potere, e ciò portò all'affermazione di una «diarchia culturale»<sup>24</sup> in Afghanistan: oggi tra l'altro il Dari, parlato dalla fetta più larga della popolazione, è ufficialmente riconosciuto in Costituzione accanto al Pashtu<sup>25</sup>.

Abbiamo dunque brevemente analizzato il contesto etnico e linguistico del paese, e abbiamo visto come questo sia caratterizzato da una profonda frammentazione fra clan, idiomi e nazionalità, e come queste divisioni, stratificate, si siano talvolta ancor più

---

<sup>16</sup> Per questa parte, si faccia riferimento alla carta fisica dell'Afghanistan allegata in fondo al documento.

<sup>17</sup> Cfr. T. Youngs, *Afghanistan: The culmination of the Bonn Process*, cit., p. 7.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> In particolare, con riferimento al regime talebano, si può parlare di un «dominio innanzitutto etnico» dei Pashtun sul paese. A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., p. 13.

<sup>21</sup> Ivi, p. 9. L'avvicinarsi di governanti Pashtun al potere è stato interrotto solo nel 1929, con il tajiko [Habibullah Ghazi](#), e nel 1992 con il Presidente [Burhanuddin Rabbani](#), anch'egli di nazionalità tajika.

<sup>22</sup> Alcuni riferimenti alla tribù e alla dinastia dei Durrani si trovano, tra l'altro, nell'articolo di B.R. Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan*, in *Foreign Affairs*, n. 5/ inverno 1989–90.

<sup>23</sup> «Si definisce afgano ogni cittadino dell'Afghanistan». *Costituzione della Repubblica Islamica dell'Afghanistan*, cit., art. 4, c. 4.

<sup>24</sup> A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., p. 9.

<sup>25</sup> *Costituzione della Repubblica Islamica dell'Afghanistan*, cit., art. 16, c. 1, secondo cui: «Pashtu e Dari sono le lingue ufficiali dello Stato».

intensificate nel corso della storia. Abbiamo anche visto come l'Islam costituisca l'unico elemento unificante del paese, in quanto comune alla quasi totalità della popolazione<sup>26</sup>, nonostante la spaccatura tra sunniti e sciiti. Abbiamo inoltre tentato di individuare alcuni fattori che influiscono, in modo più o meno determinante, sulla frammentazione tribale, etnica e linguistica: in primo luogo, ci siamo soffermati sul ruolo della posizione geografica dell'Afghanistan, che ne ha fatto un vero e proprio "crocevia" tra est e ovest, un nodo strategico fondamentale nel corso di tutta la sua storia; si è inoltre osservato come le guerre di resistenza all'invasore abbiano ulteriormente sgretolato l'unità nazionale, anziché rafforzarla. In secondo luogo, abbiamo considerato il fattore delle caratteristiche del territorio, e abbiamo visto come la presenza di barriere fisiche all'interno del paese, quali le montagne, nonché la scarsità di collegamenti, rendano ancor più difficile la comunicazione da una parte all'altra dello Stato, e dunque anche tra le diverse componenti etniche e linguistiche.

Nei prossimi paragrafi, tenteremo di delineare dapprima la storia delle costituzioni afgane che precedono quella del 2004, nonché gli eventi che hanno condotto alla stesura di quest'ultima. Ci soffermeremo in particolare sul processo di Bonn, che ha posto in essere un governo transitorio e un programma di ricostruzione istituzionale. L'accento sarà posto sul tema delle minoranze qui introdotto: analizzeremo gli articoli costituzionali rilevanti in tal senso, e illustreremo in via generale il dibattito che, in sede costituente, ha condotto alla loro approvazione. Focalizzeremo la nostra attenzione sulle donne, cercando di evidenziare il divario tra i diritti loro garantiti dalla Carta fondamentale, da un lato, e le loro reali condizioni, dall'altro. Faremo infine alcune considerazioni generali sulla nuova Costituzione.

## **2. Cenni storici – storia costituzionale dell'Afghanistan.**

Abbiamo visto come la posizione strategica dell'Afghanistan abbia spesso avuto un impatto destabilizzante nel corso della sua storia, e come un tema ricorrente nelle vicende del paese sia stato quello della difficoltà nella formazione di un'identità nazionale, a causa della forte frammentazione etnica e linguistica. Esaminiamo ora più da vicino la storia dell'Afghanistan, concentrando la nostra attenzione sulle varie costituzioni che si sono succedute al suo interno nell'arco del secolo scorso, fino ad arrivare ai fatti più recenti, che hanno preceduto la stesura di quella attuale.

La prima Costituzione nella storia dell'Afghanistan fu emanata nel 1923 dal re Amanullah Khan, all'indomani dell'indipendenza dal Regno Unito. Si trattava di una Costituzione avanzata e filo-occidentale, che introduceva elementi di forte riformismo e di laicizzazione: risentiva del resto dei mutamenti allora in atto in altri paesi musulmani, a cominciare dalla Turchia di Atatürk. La Carta fondamentale di Amanullah non soltanto prevedeva una serie di meccanismi per bilanciare il potere del sovrano, ma istituiva anche una scuola laica obbligatoria<sup>27</sup> – accanto a quella tradizionale religiosa – ed una magistratura indipendente<sup>28</sup>; garantiva inoltre un insieme di diritti individuali, dalla libertà personale<sup>29</sup> all'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge<sup>30</sup>. Più in generale, «affiancava una legge laica a quella islamica, sino ad allora predominante»<sup>31</sup>: la

---

<sup>26</sup> Si veda la nota 5. In base al World Factbook della CIA, il 99% della popolazione è di religione musulmana. CIA, The World Factbook – Afghanistan, in: [www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/af.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/af.html), cit. Tra l'altro, secondo la nuova Costituzione l'Afghanistan è una Repubblica Islamica.

<sup>27</sup> Si vedano gli artt. 15, 68 della Costituzione dell'Afghanistan del 9 aprile 1923.

<sup>28</sup> Ivi, art. 53.

<sup>29</sup> Ivi, artt. 9, 10.

<sup>30</sup> Ivi, art. 16.

<sup>31</sup> A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., p. 10.

Costituzione cioè da un lato riconosceva l'Islam come culto ufficiale<sup>32</sup>, dall'altro era volta ad innescare un processo di radicale secolarizzazione delle istituzioni, accostando alla *shari'a* – la legge islamica – quella dello Stato.

Tuttavia, il tentativo di modernizzazione e di riforma finì per fallire: del resto, una visione conservatrice dell'ordine religioso era ancora profondamente radicata nella cultura dell'epoca – tanto più che l'Afghanistan, a differenza di altri paesi musulmani, non aveva subito alcun influsso da parte del colonialismo – ed era quindi difficile riuscire ad incrinare le tradizionali strutture di potere presenti nella società<sup>33</sup>. La Carta fondamentale del 1923 fu oggetto di aspre contestazioni e nel 1929, il re Amanullah fu costretto a fuggire. Più tardi, nel 1931, venne promulgata una seconda Costituzione, più conservatrice<sup>34</sup>, da parte del nuovo sovrano Nadir Shah; la Carta fondamentale del 1931, al contrario della precedente, conferiva alla legge islamica un ruolo preminente nel sistema<sup>35</sup>, e dava vita pertanto ad un assetto istituzionale tradizionalista, incentrato sulla *shari'a* e sulla scuola giuridica Hanafita<sup>36</sup>.

Tra i numerosi testi costituzionali che si succedettero nel corso della storia afgana – otto in tutto<sup>37</sup>, contando anche la Carta fondamentale del 2004 – uno dei più importanti ai fini della nostra trattazione è senz'altro quello promulgato nel 1964 dal monarca Zahir Shah. Insediatosi alla guida del paese nel 1933, in seguito alla prematura morte del suo predecessore Nadir, egli diede vita ad un «ventennio di consolidamento dell'identità nazionale afgana»<sup>38</sup>, un processo che culminò, proprio nel 1964, con l'emanazione di una nuova Carta fondamentale. La Costituzione di Zahir Shah, di stampo moderno e «liberal-democratico»<sup>39</sup>, istituiva in Afghanistan una monarchia costituzionale<sup>40</sup>, e ridimensionava inoltre il ruolo della *shari'a*, che veniva «ridotta a fonte sussidiaria del diritto»<sup>41</sup>: in altre parole, «la legge è sottoposta solo alla Costituzione, ed il Re, non la magistratura formata dagli *ulema*, ne è il supremo garante»<sup>42</sup>. Si trattava dunque di un impianto fortemente avanzato, che assegnava alla Carta fondamentale una posizione primaria nel sistema, e relegava la legge islamica ad un ambito più marginale.

Anche questo esperimento tuttavia si concluse negativamente, con un colpo di stato che nel 1973, portò alla destituzione di Zahir e alla proclamazione della Repubblica. La ragione di un simile rovesciamento comunque, può essere rinvenuta non soltanto nella difficoltà, da parte della società afgana del tempo, di recepire un cambiamento così profondo e radicale<sup>43</sup>, ma anche nel più ampio contesto storico e geopolitico in cui il paese

<sup>32</sup> Art. 2. della Costituzione dell'Afghanistan del 9 aprile 1923.

<sup>33</sup> Cfr. A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., p. 10.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Si veda in proposito l'articolo di M.H. Saboory, *The Progress of Constitutionalism in Afghanistan*, in [www.wraf.ca](http://www.wraf.ca), 7 dicembre 2006.

<sup>36</sup> Si tratta della più moderata tra le scuole di *fiqh* – diritto islamico – sunnite. Un riferimento alla scuola Hanafita è contenuto anche nella Costituzione del 2004, all'art. 130: «In assenza di una disposizione di legge applicabile al caso specifico, le corti giudicano sulla base dei principi costituzionali e in conformità con la giurisprudenza *hanafita*, e comunque nell'intento di servire la giustizia nel miglior modo possibile». *Costituzione della Repubblica Islamica dell'Afghanistan*, cit., art. 130, c. 2.

<sup>37</sup> Oltre alle Carte costituzionali del 1923 e del 1931 di cui si è parlato, abbiamo quella del 1964 – v. *infra* – nonché quelle emanate nel 1977 e '79 sotto l'influenza del regime comunista; abbiamo poi le Costituzioni del 1987 e del '90, risalenti al periodo dell'occupazione sovietica dell'Afghanistan; infine, dopo la sconfitta del regime talebano, quella del 2004, che vedremo in dettaglio più avanti.

<sup>38</sup> Cfr. A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., p. 11.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Nel 1965 tra l'altro, era stata emanata una legge elettorale estremamente avanzata, che prevedeva il suffragio universale diretto per tutti i cittadini che avessero compiuto vent'anni, garantendo anche alle donne il diritto di voto. Questo provvedimento tuttavia, rivelatosi prematuro, contribuì ulteriormente ad alimentare le



si trovava allora inserito: come si è già osservato infatti, l’Afghanistan ha fatto parte dello schieramento sovietico durante l’intera guerra fredda, e a lungo ne subì l’influenza: tanto che fu proprio l’Unione Sovietica ad appoggiare nel 1973 la manovra politica di Daoud Khan, cugino di re Zahir e principale artefice della sua deposizione<sup>44</sup>.

Tra l’altro, gran parte delle Costituzioni emanate nel paese negli anni successivi – quali ad esempio, quella di Daoud del 1977, che trasformava l’Afghanistan in una Repubblica, o quella di Taraki del 1979 – furono appunto il risultato del susseguirsi in quel periodo di una serie di “governi fantoccio” del regime comunista, che cercava di esercitare il proprio controllo sulla società afgana e di spingerla verso la massima secolarizzazione<sup>45</sup>.

Nel 1979 infine, l’Unione Sovietica invase l’Afghanistan. Infatti, dopo l’ennesimo colpo di stato, che fece installare al governo Hafizullah Amin, il clima di violenza e di tensione tra partiti<sup>46</sup> era cresciuto al punto da allarmare Mosca circa le condizioni di sicurezza nel paese; la circostanza era ulteriormente aggravata dal diffondersi di rivolte contadine, condotte da gruppi islamisti contro il regime sovietico. Il degenerare della situazione, unitamente al timore che Amin potesse chiedere aiuto agli Stati Uniti, convinsero alla fine la Russia ad intervenire militarmente<sup>47</sup>.

L’occupazione sovietica dell’Afghanistan durò dieci anni, durante i quali la resistenza alle forze straniere fu condotta a livello tribale, in particolare dai *mujahidin* che, ricorrendo a tattiche di guerriglia<sup>48</sup>, combattevano in nome del *jihad* e della fede musulmana: il dato religioso, e il fatto che i *mujahidin* si richiamassero all’Islam e al *jihad* nella lotta all’invasore, costituisce un elemento chiave nella storia afgana di questo periodo. Va inoltre osservato che anche allora, proprio come era avvenuto un secolo prima nella guerra contro gli inglesi, la resistenza si organizzò su basi etniche e tribali: è in questo momento che infatti emerge a livello locale la realtà dei *warlords* o “signori della guerra”<sup>49</sup>, che ancora oggi condizionano fortemente la vita politica del paese.

Ebbene, i *mujahidin* o combattenti delle tribù erano allora sostenuti, nel quadro più ampio della guerra fredda, dall’America e dai suoi alleati, dalla Cina, dall’Arabia Saudita, che fornivano loro assistenza militare e finanziaria tramite il Pakistan<sup>50</sup>: così il Pakistan, e in particolare la città di Peshawar al confine con l’Afghanistan, divenne non soltanto il luogo in cui venivano canalizzati gli aiuti internazionali, ma anche il fulcro della resistenza antisovietica. Fu proprio in quel periodo che il giovane Osama Bin Laden esordì sulla scena politica, inviato dall’Arabia Saudita per partecipare alle manovre di intervento<sup>51</sup>.

---

spinte reazionarie interne al sistema. Ibidem.

<sup>44</sup> Zahir Shah, in esilio a Roma, sarebbe tornato in patria soltanto nel 2002 – in seguito al rovesciamento del regime talebano – per partecipare, come vedremo, al processo di ricostruzione istituzionale conclusosi nel 2004 con l’adozione dell’attuale Costituzione.

<sup>45</sup> Lo stesso Daoud, Presidente della neo-costituita Repubblica, fu assassinato nel 1978 da un complotto politico che portò al potere Taraki, membro di una fazione rivale.

<sup>46</sup> Due erano in quel periodo le principali fazioni comuniste in Afghanistan: la prima, *Khalq*, o “il popolo” era quella cui apparteneva Taraki; la seconda invece era nota come *Parcham*, “il vessillo”. A questi due schieramenti si sommava poi un movimento islamista emergente, i cui leader erano Gulbuddin Hikmatyar, Burhanuddin Rabbani e Ahmad Shah Massud. Si veda a tal proposito T. Youngs, *Afghanistan: The culmination of the Bonn Process*, cit., p. 8.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Su problemi quali la presenza dei warlords nelle istituzioni, nonché i legami con il traffico illecito di droga, si veda tra l’altro *The opium economy in Afghanistan: an international problem*, in [www.unodc.org](http://www.unodc.org), 2 gennaio 2007; si veda inoltre l’articolo di B.R. Rubin *Saving Afghanistan*, in *Foreign Affairs*, n. 1/gennaio-febbraio 2007.

<sup>50</sup> T. Youngs, *Afghanistan: The culmination of the Bonn Process*, cit., p. 8.

<sup>51</sup> A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., p. 13.

La guerra si concluse infine nel 1989 con il ritiro delle truppe occupanti<sup>52</sup>. La vittoria contro i sovietici tuttavia, più che segnare la fine di un conflitto, diede luogo ad una serie di dinamiche disgreganti all'interno del paese: come si è già visto, si tratta di un elemento ricorrente nella storia dell'Afghanistan. I *mujahidin*, divisi da interessi etnici, tribali e politici, iniziarono a combattere ferocemente gli uni contro gli altri: così, tra il 1989 e il 1996, il paese precipitò in una violenta guerra civile, condotta da ciascuna fazione sotto la bandiera del *jihad*, e ciò portò l'elemento religioso alla massima enfattizzazione.

Risalgono a questo periodo, tra l'altro, le due Costituzioni di Najibullah<sup>53</sup>, un capo politico in qualche modo ancora espressione del regime moscovita, e che fu in grado di mantenere il potere in Afghanistan per circa tre anni dopo il ritiro delle truppe sovietiche<sup>54</sup>. Nel 1992, una coalizione di *mujahidin* entrò a Kabul e stabilì un nuovo governo, frutto di un accordo tra leader di varie fazioni: si trattò comunque di un'esperienza molto breve, dopo la quale il paese tornò nuovamente diviso tra gruppi rivali<sup>55</sup>.

A partire dal 1994, il movimento dei Talebani si fece strada nella vita politica del paese. I Talebani erano «*pashtun* afgani cresciuti nei campi rifugiati in Pakistan»<sup>56</sup> ed «educati in *madrassa* [seminari religiosi] ispirate al più rigido fondamentalismo»<sup>57</sup>; ebbene, tra il 1994 e il 1996, essi occuparono dapprima il sud del paese, per poi avanzare rapidamente anche sul resto del territorio: soltanto l'area nord-orientale restò sotto il saldo controllo del Fronte Unito<sup>58</sup> o «Alleanza del Nord», guidata da Ahmad Shah Massud<sup>59</sup>. Il regime talebano – sostenuto dal Pakistan<sup>60</sup> – pur essendo riuscito, da un lato, nell'intento di garantire una certa stabilità al paese, dall'altro si caratterizzò per la severa rigidità in ambito sociale e religioso: «l'applicazione [...] oscurantista»<sup>61</sup> della legge islamica arrivò al punto di creare nel paese «un clima di terrore e di grave violazione dei diritti umani»<sup>62</sup>; a ciò si sommavano il costante aumento del numero dei rifugiati<sup>63</sup>, il diffondersi di attività illecite come il traffico di droga o il contrabbando<sup>64</sup>, nonché il «radicarsi di un'economia di guerra»<sup>65</sup> nel paese. Il governo dei Talebani, che non era riconosciuto da quasi nessuno Stato nella comunità internazionale<sup>66</sup>, diede inoltre ospitalità e sostegno ad *Al-Qaeda*, un movimento formato da combattenti musulmani di provenienza internazionale, e comandato da Bin Laden<sup>67</sup>.

---

<sup>52</sup> Si trattò della prima disfatta militare dell'Unione Sovietica, nonché probabilmente una delle cause principali del suo indebolimento. Si veda a tal proposito l'opera di A. Arnold, *The fateful pebble: Afghanistan's Role in the Fall of the Soviet Empire*, Presidio Press, Novato, CA, 1993.

<sup>53</sup> Si tratta delle Costituzioni afgane del 1987 e del 1990. Per approfondimenti si veda M.H. Saboory, *The Progress of Constitutionalism in Afghanistan*, cit.

<sup>54</sup> T. Youngs, *Afghanistan: The culmination of the Bonn Process*, cit., p. 9.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., p. 13.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Si tratta del cosiddetto Islamic United Front for the Salvation of Afghanistan o «Fronte Unito islamico per la salvezza dell'Afghanistan». Ibidem. Il movimento avrebbe svolto un ruolo chiave nel processo di ricostruzione istituzionale: v. *infra*.

<sup>59</sup> Il tajiko Ahmad Shah Massud, soprannominato «il leone del Panshir» e già leader militare nel periodo della resistenza antisovietica, nonché convinto sostenitore dell'unità nazionale, sarebbe stato assassinato il 9 settembre 2001, due giorni prima dell'attentato alle Torri Gemelle. A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., p. 15.

<sup>60</sup> Si veda la nota 15.

<sup>61</sup> A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., p. 14.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Ibidem. In base alle stime dell'Unhcr fornite nel 2001 dai governi di Iran e Pakistan, alla fine dell'anno il numero di rifugiati afgani raggiungeva nei rispettivi paesi 2,3 e 3,3 milioni. *Unhcr Statistical Yearbook – 2001*, in [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), 2 gennaio 2007.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Ibidem. Le uniche eccezioni erano rappresentate dal Pakistan e dall'Arabia Saudita.

Fu proprio dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 che gli Stati Uniti, avendo chiesto al governo talebano la consegna dei leader di *Al-Qaeda*, ed avendo ricevuto una risposta negativa<sup>68</sup>, intervennero militarmente in Afghanistan a capo di una coalizione, che nei mesi successivi avrebbe determinato il crollo di quel regime<sup>69</sup>.

### 3. Il processo di Bonn.

A fine novembre, mentre le operazioni militari erano ancora in corso, i principali oppositori del regime talebano si riunirono a Bonn, in Germania, dove ebbe luogo una conferenza organizzata dalle Nazioni Unite e che culminò, il 5 dicembre, in un accordo – il cosiddetto Accordo di Bonn – sul programma di ricostruzione istituzionale. L'accordo poneva in essere sia un governo transitorio per il paese, sia un processo di transizione verso strutture democratiche pienamente rappresentative. Prima di esaminare in dettaglio i termini del trattato, soffermiamoci brevemente sui principali attori politici presenti a Bonn: l'Alleanza del Nord da un lato e il "gruppo di Roma" dall'altro.

L'Alleanza del Nord o Fronte Unito<sup>70</sup> era un movimento armato, che partecipò attivamente alla lotta contro i Talebani fin dalla loro prima affermazione; dotato di un controllo effettivo su una porzione di territorio, il movimento raccoglieva al suo interno diversi gruppi, la maggior parte dei quali aveva già combattuto durante l'occupazione sovietica e la guerra civile<sup>71</sup>; comprendeva tra i suoi membri principalmente le etnie delle regioni centrali e settentrionali del paese – tajiki, uzbeki, hazari – e in questo senso, rappresentava «un coacervo di istanze etniche»<sup>72</sup> ma anche «politiche islamiche, sia di parte sunnita che sciita»<sup>73</sup>.

Il gruppo di Roma invece era formato per lo più da esuli che vivevano in occidente, ma che non avevano un ruolo vero e proprio all'interno del paese; il gruppo era guidato dall'ex-sovrano Zahir Shah, in esilio a Roma da quasi trent'anni, e tuttavia ancora in grado di raccogliere ampi consensi presso la popolazione afgana. Al contrario del Fronte Unito, il gruppo di Roma non aveva alcun radicamento sul territorio, né un programma politico concreto<sup>74</sup>. Inoltre, mentre l'Alleanza del Nord esprimeva innanzitutto le istanze di etnie diverse da quella pashtun, l'associazione di Zahir Shah invece «avrebbe dovuto assicurare la presenza [di questi ultimi] nella nuova coalizione»<sup>75</sup>: si trattava di garantire la «continuità storica e nazionale»<sup>76</sup>, nonché «una qualche rappresentanza dei Pashtun in un processo che stava portando al rovesciamento di un governo da essi dominato»<sup>77</sup>.

---

<sup>67</sup> In questo periodo, l'Afghanistan fu tra l'altro oggetto di varie risoluzioni del Consiglio di Sicurezza: in particolare, la risoluzione 1076 del 22 ottobre 1996, e più tardi, le risoluzioni 1267 del 15 ottobre 1999 e 1333 del 19 dicembre 2000. Ibidem.

<sup>68</sup> La motivazione ufficialmente adottata dai Talebani riguardava l'assenza di prove sufficienti per attribuire ai leader di *Al-Qaeda* la responsabilità degli attentati. Alcune dichiarazioni sono riportate tra l'altro in *No negotiations, U.S. tells Taliban*, in <http://archives.cnn.com/2001/WORLD/asiapcf/central/10/01/ret.us.taliban>, 2 gennaio 2007.

<sup>69</sup> Kabul cadde il 13 novembre e tornò nelle mani all'Alleanza del Nord; Kandahar fu presa il 7 dicembre. I Talebani ripiegarono presso il confine orientale con il Pakistan, a Tora Bora, in seguito pesantemente bombardato: gran parte dei membri di *Al-Qaeda* tuttavia, incluso Bin Laden, riuscirono ad evitare la cattura. Cfr. T. Youngs, *Afghanistan: The culmination of the Bonn Process*, cit., p. 11

<sup>70</sup> Si veda la nota 58.

<sup>71</sup> B.R. Rubin, *Crafting a Constitution for Afghanistan*, cit., p. 6. Rubin precisa che il principale gruppo uzbeko del Fronte Unito aveva avuto origine non dal movimento dei *mujahidin*, ma da una milizia sovietica. Ibidem.

<sup>72</sup> Ibidem. Osserva qui Rubin, che i Talebani «loro avversari» erano invece «espressione della violenta riaffermazione fondamentalista dell'egemonia dell'etnia storicamente dominante dei pashtun». Ibidem.

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Ivi, pp. 6 ss.

<sup>75</sup> Ivi, p. 7.

<sup>76</sup> Ivi, p. 7.



Dopo aver considerato i protagonisti politici della conferenza, passiamo ora ad analizzare le principali caratteristiche dell'Accordo di Bonn, e le fasi del processo di ricostruzione istituzionale da questo previste; in seguito, tenteremo di delineare i tratti essenziali della Costituzione frutto di quel processo. Le norme sulle minoranze e il dibattito in sede costituente sulla loro approvazione infine, saranno oggetto del paragrafo successivo.

L'Accordo di Bonn o *Accordo sull'amministrazione provvisoria in Afghanistan in attesa del ristabilimento di istituzioni governative permanenti*<sup>77</sup> prevedeva da un lato, l'istituzione di una Autorità transitoria, cui veniva trasferita la sovranità afgana<sup>79</sup>, e che aveva il compito di condurre il paese verso un sistema pienamente rappresentativo: veniva inoltre ripristinata la Costituzione del 1964, con le opportune modifiche, per fornire al governo un quadro giuridico provvisorio; dall'altro lato, il trattato poneva in essere un processo costituente, che portò nel gennaio 2004 all'emanazione di una nuova Carta fondamentale. Soffermiamoci su ciascuno di questi due punti.

Per quanto riguarda in primo luogo l'Autorità provvisoria afgana, essa era costituita in base all'accordo da tre entità giuridiche<sup>80</sup>:

- un'Amministrazione ad interim guidata da un Presidente: fu Hamid Karzai a svolgere questo ruolo a partire dal 22 dicembre, data dell'istituzione del governo provvisorio.
- una Commissione indipendente speciale per la convocazione entro sei mesi di una *Loya Jirga*<sup>81</sup> – in Pashtu “Gran Consiglio” – d'emergenza;
- una Corte Suprema.

La “*Loya Jirga* d'emergenza” in particolare, da convocare entro sei mesi, avrebbe avuto l'incarico di nominare il Presidente dell'Autorità transitoria: così nel giugno del 2002 fu eletto a scrutinio segreto Hamid Karzai, già scelto in precedenza per guidare l'Amministrazione ad interim. L'Autorità transitoria avrebbe condotto il paese fino alla formazione di un «governo pienamente rappresentativo»<sup>82</sup> tramite «elezioni libere e giuste»<sup>83</sup>, elezioni che avrebbero dovuto svolgersi «non oltre due anni»<sup>84</sup> dopo la convocazione del Gran Consiglio d'emergenza, naturalmente in un quadro giuridico ormai definito, vigente il nuovo testo costituzionale.

---

<sup>77</sup> Ivi, pp. 6 ss. I gruppi del Fronte Unito con leader Pashtun – incluso quello di Abdul Rabb al-Rasul Sayyaf, di matrice fondamentalista – erano comunque privi, nelle regioni meridionali del paese, storicamente abitate in larga parte proprio da Pashtun, di «qualsiasi base etnica o tribale». Ibidem.

<sup>78</sup> Nome ufficiale: *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Reestablishment of Permanent Government Institutions*. Il giorno successivo alla firma del trattato, il 6 dicembre 2001, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approvò la risoluzione 1383, riguardante proprio l'Accordo di Bonn. Cfr. T. Youngs, *Afghanistan: The culmination of the Bonn Process*, cit., p. 12.

<sup>79</sup> «Al trasferimento ufficiale dei poteri l'Amministrazione provvisoria sarà depositaria della sovranità afgana, con effetto immediato». *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Reestablishment of Permanent Government Institutions*, 5 dicembre 2001, punto 3 delle Disposizioni generali.

<sup>80</sup> Ivi, punto 2 delle Disposizioni generali. L'Autorità provvisoria sarebbe stata istituita «al momento del trasferimento ufficiale dei poteri il 22 dicembre 2001». Ivi, punto 1 delle Disposizioni generali.

<sup>81</sup> Si tratta di un'assemblea tradizionale afgana, che riunisce leader militari, politici, religiosi, e le cui competenze possono variare da decisioni di politica estera a dichiarazioni di guerra, fino alla legittimazione di governanti; le sedute sono convocate in modo irregolare, generalmente da capi di Stato. Questa istituzione è contemplata tra l'altro da quasi tutti i testi costituzionali della storia afgana, e in particolare quelli del 1923, del 1931, del 1964 e 1987. Si veda per approfondimenti B.R. Rubin, *Crafting a Constitution for Afghanistan*, cit., pp. 7 ss. È stata inoltre incorporata nella Costituzione del 2004. V. *infra*.

<sup>82</sup> *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Reestablishment of Permanent Government Institutions*, cit., punto 4 delle Disposizioni generali.

<sup>83</sup> Ibidem.

<sup>84</sup> Ibidem.

Inoltre, l'Accordo di Bonn prevedeva il ripristino temporaneo della Carta fondamentale del 1964, che fu riportata in vigore «come una sorta di Costituzione transitoria»<sup>85</sup> per il governo ad interim del paese, ma con un insieme di modifiche rispetto all'impianto originario: tali modifiche concernevano principalmente la forma di Stato e di governo; inoltre, la Costituzione del 1964 era applicabile nella misura in cui non configgesse con le disposizioni del trattato. La forma di Stato in base alle varianti apportate, era repubblicana e non più monarchica, soprattutto dopo l'«esplicita dichiarazione di volontà in tal senso»<sup>86</sup> da parte dell'ex-sovrano Zahir Shah. In più, mentre il testo costituzionale del 1964 prevedeva uno Stato unitario, fondato sul «principio di centralizzazione»<sup>87</sup>, nella realtà afgana del 2001 invece, caratterizzata da una forte «frammentazione del potere»<sup>88</sup>, un simile assetto era difficilmente realizzabile, e pertanto vi si rinunciò. Le modifiche alla Costituzione del 1964 attinenti alla forma di governo infine, toccavano il potere esecutivo e legislativo, entrambi nelle mani dell'Autorità ad interim, presieduta dal capo di Stato<sup>89</sup>.

Abbiamo fin qui preso in esame gli aspetti dell'Accordo di Bonn concernenti l'istituzione di un governo ad interim, nonché il quadro giuridico in cui esso operava. Sofferamoci ora su un altro elemento precedentemente rilevato, ossia il processo costituente: in base a quanto stabilito, tale percorso avrebbe dovuto concludersi «entro diciotto mesi»<sup>90</sup> dall'istituzione dell'Autorità transitoria – quindi dal giugno 2002 – con l'approvazione di una nuova Carta fondamentale: dopo la sua adozione pertanto, sarebbero rimasti «ulteriori sei mesi per la preparazione delle elezioni»<sup>91</sup>. Le fasi di questo itinerario, attentamente monitorato dalle Nazioni Unite<sup>92</sup>, erano affidate a tre organi di primaria importanza:

1. la Commissione redigente. Composta da 9 membri nominati dal Presidente, essa aveva il compito di predisporre una prima bozza della Costituzione: i lavori di questo comitato si conclusero nell'aprile 2003<sup>93</sup>;
2. la Commissione costituente. Era incaricata di diffondere la bozza presso la popolazione afgana – anche tra gli esuli – svolgendo «ampie consultazioni»<sup>94</sup>, e redigendo infine un testo «in cui potesse riconoscersi la maggior parte possibile della popolazione»<sup>95</sup>; la Commissione, formata da 30 membri nominati dal Presidente, ma che si avvale anche di apporti esterni, terminò i suoi lavori nell'ottobre 2003;
3. la “*Loya Jirga* costituente”. Comprende 502 membri eletti a scrutinio popolare, ed aveva la responsabilità di discutere, per poi adottare, la bozza finale della Costituzione: il testo, come vedremo, fu oggetto in questa sede di modifiche molto rilevanti.

---

<sup>85</sup> A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., p. 17.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> B.R. Rubin, *Crafting a Constitution for Afghanistan*, cit., p. 8.

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Reestablishment of Permanent Government Institutions*, cit., punto 6 delle Disposizioni generali.

<sup>91</sup> A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., p. 17.

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Ibidem. La nomina dei membri ebbe luogo invece nell'ottobre del 2002.

<sup>94</sup> Ivi, p. 18.

<sup>95</sup> Ibidem.

La nuova Carta costituzionale fu approvata dalla *Loya Jirga* costituente il 4 gennaio 2004<sup>96</sup>, e promulgata dal Presidente il 25 gennaio 2004<sup>97</sup>. Le elezioni si tennero il 9 ottobre 2004<sup>98</sup>, con la vittoria di Hamid Karzai che fu dunque confermato alla guida del paese<sup>99</sup>.

Tale evento segnò la fine del processo di Bonn. Concludiamo la trattazione in proposito con una breve analisi dei tratti fondamentali della Costituzione che risultò da quel processo. Ebbene, la Carta fondamentale del 2004 dava vita in Afghanistan ad una Repubblica islamica presidenziale<sup>100</sup>; il carattere religioso è uno degli elementi chiave della nuova Costituzione, mitigato tuttavia da un insieme di disposizioni, frutto di un intenso dibattito, volte ad evitare un eventuale scivolamento verso l'applicazione integralista della legge islamica<sup>101</sup>: così, se all'articolo 2 si afferma che l'Islam è il culto ufficiale dello Stato, al secondo comma dello stesso articolo è sancita la libertà religiosa; particolarmente interessanti sono l'articolo 4, secondo cui la sovranità appartiene alla nazione – non a Dio – e l'articolo 3 che, stabilendo «la conformità di tutte le leggi»<sup>102</sup> ai principi e alle regole della religione islamica, indirettamente fa della *shari'a*, «pur senza mai nominarla, la fonte primaria del diritto»<sup>103</sup>.

Sul piano della forma di governo, viene istituito un sistema presidenziale puro: il capo di Stato, eletto direttamente dal popolo<sup>104</sup>, è titolare del potere esecutivo, presiede il governo<sup>105</sup> e nomina i ministri<sup>106</sup>; è inoltre affiancato da due vicepresidenti<sup>107</sup>. Non è previsto un rapporto di fiducia tra governo e parlamento. Il potere legislativo spetta all'«Assemblea nazionale», ossia un parlamento bicamerale, composto da una Camera elettiva – *Wolesi Jirga* o «Assemblea del popolo» – e una Camera degli anziani o *Meshrano Jirga*, i cui membri sono in parte nominati dal Presidente, e in parte eletti a livello locale<sup>108</sup>; come vedremo, una quota consistente di seggi in entrambe le Camere è riservata alle donne. Rilevanza costituzionale è attribuita anche alla *Loya Jirga*, che l'articolo 110 definisce «la più alta espressione della volontà del popolo dell'Afghanistan»<sup>109</sup>. Per concludere, il controllo di legittimità sulle leggi spetta in Afghanistan ad una Corte Suprema<sup>110</sup>.

#### **4. Tutela costituzionale delle minoranze – il dibattito nella *Loya Jirga* costituente.**

Uno degli aspetti più rilevanti nella nuova Costituzione, e più dibattuti in fase costituente, riguarda da un lato, la difficoltà nella formazione di un'identità nazionale

<sup>96</sup> Ibidem. I lavori della *Loya Jirga* costituente erano invece iniziati a fine dicembre 2003.

<sup>97</sup> Ibidem.

<sup>98</sup> Il ritardo – le elezioni avrebbero dovuto tenersi a giugno – fu dovuto principalmente a difficoltà tecniche e legali, nonché ad alcuni problemi riguardanti la sicurezza. T. Youngs, *Afghanistan: The culmination of the Bonn Process*, cit., p. 14.

<sup>99</sup> In base alle statistiche riportate dalle Nazioni Unite, Hamid Karzai ottenne il 55,4% dei voti. L'affluenza alle urne fu del 70%, mentre l'elettorato femminile costituì il 40%; inoltre, tre quarti dei rifugiati in Pakistan e in Iran parteciparono alle elezioni. Ibidem.

<sup>100</sup> Anche qui, il modello era la Costituzione del 1964, con alcune modifiche rilevanti, quali tra l'altro la forma di stato e di governo. A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., p. 19.

<sup>101</sup> La necessità di raggiungere questo equilibrio è evidente fin dal Preambolo; in tutto il testo comunque si susseguono da un lato, articoli che rimandano alla tradizione e ai principi islamici, e dall'altro, disposizioni di stampo occidentale, nonché richiami alla Carta delle Nazioni Unite e ad altri trattati internazionali. Si veda per approfondimenti A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., pp. 19 ss.

<sup>102</sup> Ivi, p. 20.

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> *Costituzione della Repubblica Islamica dell'Afghanistan*, cit., artt. 61 ss.

<sup>105</sup> Ivi, art. 71.

<sup>106</sup> Ivi, art. 64.

<sup>107</sup> Ivi, art. 60.

<sup>108</sup> Ivi, artt. 82 ss. Sul processo legislativo si vedano gli artt. 94 ss.

<sup>109</sup> Ivi, art. 110. Si veda tra l'altro la nota 81.

<sup>110</sup> Ivi, artt. 116 ss.

afgana, un problema questo legato alla forte frammentazione etnica, tribale e linguistica, e ulteriormente aggravatosi in quello specifico contesto; dall'altro, il tema relativo al riconoscimento e alla tutela delle minoranze in Costituzione, minoranze che come visto, hanno un peso determinante nella vita del paese.

Il dibattito in sede costituente ha pertanto messo in luce la necessità di trovare un equilibrio tra due esigenze contrastanti, cioè tra il rafforzamento dello Stato centrale, soprattutto attraverso la figura del Presidente, e il riconoscimento delle numerose componenti etniche «molto radicate nel territorio»<sup>111</sup> e dei loro diritti fondamentali. Si è trattato di un dibattito dai toni accesi, in particolare nell'ultima fase del processo costituente, ossia nell'ambito della *Loya Jirga* costituente, dove esso si è concluso con l'adozione di un vero e proprio “pacchetto di norme”, che vedremo più avanti in dettaglio, occupandoci anche delle discussioni che in quella sede hanno condotto all'approvazione di tali misure. Prima di procedere tuttavia, prendiamo qui in esame le più importanti disposizioni costituzionali sulla tutela delle minoranze in Afghanistan.

Innanzitutto, fin dal Preambolo risulta evidente l'intento di bilanciare l'unità nazionale – «l'Afghanistan» si dice, «è un paese unico ed unito»<sup>112</sup> – con il riconoscimento delle minoranze: si afferma infatti che il paese «appartiene a tutte le componenti etniche»<sup>113</sup> residenti al suo interno. Molto significativo è inoltre l'elenco, all'articolo 3, di tutte le principali etnie che costituiscono «la Nazione afgana»<sup>114</sup>; al comma 4 del medesimo articolo, tra l'altro, l'appellativo “afgano” viene riferito non più soltanto ai Pashtun come in origine, ma ad «ogni cittadino dell'Afghanistan»<sup>115</sup>; il comma 5 stabilisce inoltre che «nessun membro della Nazione può essere privato della propria cittadinanza afgana»<sup>116</sup>; il comma 6 rinvia alla legge ordinaria per quanto riguarda le questioni di cittadinanza e di asilo.

Altrettanto rilevante è l'articolo 6, che nel porre in essere l'obbligo per lo Stato di rispettare una serie di principi, e includendo tra tali principi quello di «garantire l'unità nazionale»<sup>117</sup>, affianca ad esso la necessità di «provvedere allo sviluppo equilibrato di tutte le aree del paese»<sup>118</sup>, e afferma l'«uguaglianza tra tutti i gruppi etnici e tribali»<sup>119</sup>.

Ancora, l'articolo 16 presenta un elenco di tutti i principali idiomi parlati in Afghanistan<sup>120</sup>, e individua Pashto e Dari come quelli «ufficiali dello Stato»<sup>121</sup>. Nelle aree però in cui la maggior parte della popolazione parla una lingua diversa<sup>122</sup>, questa viene riconosciuta come «terza lingua ufficiale»<sup>123</sup> in aggiunta a Pashto e Dari. L'articolo 16 contiene poi altre importanti disposizioni a favore delle minoranze linguistiche: ad esempio, al comma 3 sono previsti programmi statali «per consolidare e sviluppare»<sup>124</sup> tutti gli idiomi diffusi in Afghanistan; il comma 4 consente di utilizzare tutte le lingue del paese per le «pubblicazioni e [le] trasmissioni televisive e radiofoniche»<sup>125</sup>; in base all'ultimo

---

<sup>111</sup> A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., p. 20.

<sup>112</sup> *Costituzione della Repubblica Islamica dell'Afghanistan*, cit., punto 4 del Preambolo.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> L'elenco comprende le seguenti etnie: «pashtun, tagiki, hazara, uzbeki, turkmeni, beluci, pashai, nuristani, aymaq, arabi, kirghisi, qizilbash, gujari, brahui e altri». *Ivi*, art. 3, c. 3.

<sup>115</sup> *Ivi*, art. 3, c. 4. V. *supra*, nota 23.

<sup>116</sup> *Ivi*, art. 3, c. 5.

<sup>117</sup> *Ivi*, art. 6. Tra gli obblighi dello Stato rientrano anche la difesa della «sovranità nazionale» afgana e «dell'integrità territoriale». *Ivi*, art. 5.

<sup>118</sup> *Ivi*, art. 6.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> «Pashto, dari, uzbeko, turkmeno, baluci, pashai, nuristani, pamiri ed altre lingue». *Ivi*, art. 16, c. 1.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> Tra le seguenti: uzbeko, turkmeno, baluci, pashai, nuristani, pamiri. *Ivi*, art. 16, c. 2.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

<sup>124</sup> *Ivi*, art. 16, c. 3.

<sup>125</sup> *Ivi*, art. 16, c. 4.

comma dell'articolo infine, viene preservata la preesistente «terminologia scientifica e burocratica»<sup>126</sup>.

Altre norme fondamentali sulla tutela delle minoranze sono quelle contenute, in primo luogo all'articolo 20, relativo all'inno nazionale, che è «in lingua pashto»<sup>127</sup> e nomina «tutti i gruppi etnici presenti in Afghanistan»<sup>128</sup>; all'articolo 35, che vieta «la formazione e l'attività»<sup>129</sup> di partiti basati «sull'appartenenza etnica, sulla lingua, sulle sette religiose e su questioni regionali»<sup>130</sup>; e all'articolo 43, che impone l'obbligo allo Stato di «assicurare l'insegnamento delle [...] lingue locali nelle aree in cui esse sono parlate»<sup>131</sup>; in modo simile, l'articolo 44 impegna lo Stato a definire e promuovere «programmi per [...] l'istruzione delle donne [e per quella] delle popolazioni nomadi al fine di eliminare l'analfabetismo su tutto il territorio»<sup>132</sup>. Infine, vanno anche considerati gli articoli 66 e 80: il primo sancisce il divieto per il Presidente di agire sulla base di considerazioni linguistiche, religiose e regionali<sup>133</sup>, mentre il secondo vieta ai Ministri del governo di utilizzare la loro posizione per scopi linguistici, regionali, etnici, religiosi o di partito<sup>134</sup>.

Queste sono dunque le principali disposizioni costituzionali relative alle minoranze. Nel paragrafo successivo, ci soffermeremo anche su quelle riguardanti i diritti delle donne. Analizziamo ora il dibattito che nella *Loya Jirga* costituente ha portato all'approvazione di tali articoli: come già chiarito, il problema concerne il bilanciamento tra uno Stato centrale unitario e il riconoscimento delle minoranze etniche e linguistiche. Ebbene, se da un lato, nella scelta in merito alla forma di governo si è optato per un sistema presidenziale puro, dunque per uno Stato forte con ampi poteri nelle mani del Presidente, nonché per uno Stato centralizzato a livello amministrativo, dall'altro le componenti etniche sono riuscite a far introdurre nella bozza di Costituzione una serie di modifiche – un pacchetto di norme – proprio a favore delle minoranze. Tali modifiche possono essere così schematizzate:

- Norme finalizzate al bilanciamento dei poteri del Presidente con le componenti etniche. In particolare, si tratta della scelta di aumentare il numero dei vicepresidenti da uno a due, e di conferire all'Assemblea nazionale «un più marcato potere [...] nelle decisioni di governo»<sup>135</sup>.
- Riconoscimento ufficiale di alcune lingue, in aggiunta a Pashto e Dari, nelle aree in cui queste sono parlate dalla maggioranza della popolazione (articolo 16).
- Applicazione dell'appellativo «afgano» a tutti i cittadini (articolo 4).
- Inno nazionale di contenuto multi-etnico (articolo 20).
- Limiti al «principio di centralizzazione». Si introdussero a questo scopo norme relative sia all'elezione diretta dei sindaci e dei consigli a tutti i livelli (articoli 138 ss.), sia al decentramento di alcune funzioni con leggi ad hoc (articolo 137).
- Raddoppiamento della quota riservata alle donne in Parlamento.

---

<sup>126</sup> Ivi, art. 16, c. 5. Questo comma fu aggiunto «a mano nella copia firmata dal presidente» e all'«ultimo minuto», perché i rappresentanti Pashtun, che avevano chiesto di considerare il Pashto quale «lingua nazionale» in Costituzione – secondo una clausola già contenuta nella Carta fondamentale del 1964 – chiarirono che la loro proposta si riferiva per lo più al mantenimento della terminologia burocratica ufficiale in Pashto. Pertanto, sebbene la proposta di definire «lingua nazionale» quella pashtun non fu approvata, tuttavia fu inserito questo ulteriore comma nel testo. L'episodio fu poi oggetto di denuncia da parte di alcuni delegati. B.R. Rubin, *Crafting a Constitution for Afghanistan*, cit., p. 17. Si veda anche la nota 149.

<sup>127</sup> *Costituzione della Repubblica Islamica dell'Afghanistan*, cit., art. 20.

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> Ivi, art. 35.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

<sup>131</sup> Ivi, art. 43.

<sup>132</sup> Ivi, art. 44.

<sup>133</sup> Ivi, art. 66.

<sup>134</sup> Ivi, art. 80.

<sup>135</sup> A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., p. 21.



Il problema di fondo, presente in ciascun punto del dibattito, è lo scontro tra due diverse concezioni politiche dello Stato: quella dei Pashtun, che storicamente hanno sempre rappresentato l'etnia dominante nel paese, e che dunque vedevano nello Stato per lo più «uno strumento etnico»<sup>136</sup> attraverso il quale «un'élite prevalentemente pashtun esercita il suo predominio»<sup>137</sup>, e quella delle altre componenti etniche, per i quali lo Stato avrebbe dovuto invece assicurare «l'autogoverno di tutti i cittadini su basi non etniche»<sup>138</sup>, e che quindi chiedevano maggiori garanzie a favore delle minoranze. Naturalmente, la questione è molto più complessa di così, in quanto, come chiarito da Rubin, coloro che appoggiavano la scelta di rendere più forte lo Stato centrale, erano motivati anche da altre considerazioni, quali quella di far fronte alle dinamiche disgreganti allora in corso, e quella soprattutto di contrastare il crescente potere dei *warlords* a livello locale<sup>139</sup>.

Uno dei punti più interessanti del dibattito riguarda la decisione di aumentare il numero dei vicepresidenti. La logica sottostante è qui quella di garantire un ruolo forte nell'esecutivo anche ad altre componenti etniche, diverse dai Pashtun: l'attuale Presidente dell'Afghanistan infatti, Hamid Karzai, è di etnia pashtun. La decisione circa i due vicepresidenti è seguita soprattutto all'intenso dibattito sulla forma di governo, un dibattito che si è prolungato per tutta la durata del processo costituente: tale dibattito ha visto sostanzialmente scontrarsi tre opzioni, quella presidenzialista, quella parlamentarista e quella semipresidenzialista<sup>140</sup>: il semipresidenzialismo però, è stato quasi subito scartato, e il vero confronto è avvenuto tra gli altri due modelli; del resto, il sistema semipresidenzialista, che avrebbe distribuito il potere tra un presidente pashtun e un premier di un'altra etnia, sembrava inadeguato a soddisfare le esigenze del paese: infatti, a detta di Rubin, «i costituenti non volevano un primo ministro completamente subordinato al capo dello Stato, come invece è essenziale ai fini della stabilità dei modelli semipresidenziali»<sup>141</sup>; ossia, preconditione indispensabile al funzionamento di questo sistema sarebbe stata la subordinazione del premier al presidente pashtun, e ciò portò le componenti etniche minoritarie a respingere questa soluzione.

La scelta rimase dunque tra sistema presidenziale e parlamentare; il motivo principale per cui alla fine il parlamentarismo fu accantonato, era che questo modello sarebbe stato poco adatto a garantire stabilità in un paese come l'Afghanistan, caratterizzato da profonde disgregazioni sociali: «l'assemblea legislativa sarebbe stata talmente divisa e dominata da fazioni, dai signori della guerra e persino dai narcotrafficienti, da non riuscire a dar vita ad un governo stabile»<sup>142</sup>. Al contrario, il sistema presidenziale sembrava presentare una serie di vantaggi: secondo i Pashtun infatti, questo modello consentiva «di identificare senza esitazioni il vero detentore esecutivo legittimo»<sup>143</sup>, e di far risaltare, anche «agli occhi degli americani, chi sarebbe stato il loro

---

<sup>136</sup> B.R. Rubin, *Crafting a Constitution for Afghanistan*, cit., p. 10.

<sup>137</sup> Ivi, p. 11.

<sup>138</sup> Ibidem. Spiega Rubin, che «ciascuna etnia afgana ha un proprio punto di vista circa il futuro politico del paese. I pashtun vogliono uno Stato forte centralizzato sotto il loro controllo; i tagiki mirano invece ad una distribuzione del potere; gli uzbeki pretendono un riconoscimento della loro identità e auspicano sistemici autogoverno locale, mentre gli hazari, tradizionalmente orientati verso il federalismo, hanno cambiato atteggiamento e chiedono oggi una maggiore partecipazione al governo centrale, dopo esservi stati coinvolti, in una misura storicamente senza precedenti, dall'attuale amministrazione». Ibidem.

<sup>139</sup> «Il rafforzamento del governo centrale era un obiettivo condiviso anche da coloro i quali consideravano illegittimo il potere dei signori della guerra ed erano favorevoli ad una riforma istituzionale». Tuttavia, «come in altre situazioni, chi non condivideva questa posizione era convinto che in realtà essa occultasse il potere del gruppo dominante». Ibidem.

<sup>140</sup> Per una trattazione più approfondita in proposito, si veda B.R. Rubin, *Crafting a Constitution for Afghanistan*, cit., pp. 11 ss.

<sup>141</sup> Ibidem.

<sup>142</sup> Ivi, p. 13.

<sup>143</sup> Ivi, p. 12.

alleato in Afghanistan»<sup>144</sup>; in più, avrebbe permesso «ad uno dei loro esponenti [...] di emergere [...] come figura di grande prestigio forte del consenso popolare»<sup>145</sup>. Naturalmente, una delle maggiori paure dei rappresentanti delle altre minoranze, era quella di «una dittatura personale ed etnica»<sup>146</sup>. Pertanto, le modifiche introdotte nella *Loya Jirga* costituente relative al secondo vicepresidente e al rafforzamento del ruolo dell'Assemblea nazionale, andavano proprio nella direzione di scongiurare simili rischi e come si è detto, di assicurare anche alle componenti etniche una forte presenza nell'esecutivo.

Altri nodi del dibattito hanno riguardato principalmente il riconoscimento ufficiale della terza lingua, accanto a Pashto e Dari, nelle aree in cui questa fosse parlata dalla maggioranza della popolazione, l'utilizzo dell'appellativo "afgano" e infine, l'inno nazionale. Per quanto riguarda la terza lingua ufficiale, il dibattito si è incentrato per lo più sulla questione di quali idiomi inserire nell'elenco delle "terze lingue" all'articolo 16, e si è concluso con l'inclusione non solo degli idiomi di ceppo turco, come uzbeko e turkmeno, ma anche di altre quattro lingue, ovvero baluci, pashai, nuristani e pamiri<sup>147</sup>.

Con riferimento invece alla questione dell'appellativo "afgano", il dibattito è andato qui intrecciandosi in maniera molto complessa con la tematica dell'inno nazionale: di fatto, il problema riguardava in entrambi i casi il «riconoscimento del carattere multietnico del paese»<sup>148</sup>: lo scontro in proposito si risolse con l'adozione in primo luogo, di un articolo 4 che, al primo comma elencava i principali gruppi etnici residenti nel paese, e attribuiva poi l'appellativo "afgano" ad ogni cittadino dell'Afghanistan: infatti, poiché il termine significava in origine "pashtun", i rappresentanti delle altre minoranze avevano proposto di sostituirlo con un vocabolo alternativo, come "afghanistano", da riferire all'intera popolazione; i delegati pashtun si opposero a questa proposta, e alla fine come si è visto, prevalse la decisione di applicare l'appellativo a tutti i cittadini<sup>149</sup>. In secondo luogo, relativamente all'inno, il dibattito si è concluso con l'approvazione di un articolo 20 che prevede un inno nazionale «monoetnico nella forma»<sup>150</sup>, perché in lingua pashtun, ma «multietnico e islamico nel contenuto»<sup>151</sup>, in quanto esso nomina tutti i gruppi etnici del paese e contiene inoltre la frase "Allah Akbar". Infine, un altro aspetto importante riguarda il raddoppiamento nella *Loya Jirga* costituente della quota riservata alle donne in Parlamento: ebbene, la tutela dei diritti delle donne in Costituzione, da un lato, e la reale condizione femminile nel paese, dall'altro, saranno l'oggetto di una specifica trattazione nel paragrafo successivo.

## 5. Le donne in Afghanistan – tutela costituzionale e reale condizione femminile.

La Costituzione del 2004 garantisce alle donne afgane una serie di diritti: l'articolo 22 ad esempio, al secondo comma assicura l'uguaglianza di tutti i cittadini, «sia uomini che donne»<sup>152</sup>, di fronte alla legge; e l'articolo 44 prevede che lo Stato attui tra l'altro,

---

<sup>144</sup> Ibidem.

<sup>145</sup> Ibidem.

<sup>146</sup> Ibidem. I vantaggi del sistema parlamentare, a detta dei rappresentanti delle minoranze, erano che questo modello «avrebbe assegnato il potere a un governo di coalizione rappresentativo di molte, se non di tutte le parti del paese» e che «avrebbe garantito inoltre una maggiore stabilità fornendo più efficaci strumenti per contrastare gli abusi di potere da parte dell'esecutivo». Ibidem.

<sup>147</sup> Ivi, p. 17.

<sup>148</sup> Ibidem.

<sup>149</sup> I delegati pashtun chiedevano inoltre che il Pashto fosse considerato «lingua nazionale», in base ad una clausola già inserita nella Costituzione del 1964, ma non contemplata dall'attuale Carta fondamentale. Si veda la nota 126.

<sup>150</sup> Ibidem.

<sup>151</sup> Ibidem.

<sup>152</sup> *Costituzione della Repubblica Islamica dell'Afghanistan*, cit., art. 22, c. 2. Al primo comma, l'articolo vieta «ogni forma di discriminazione e di privilegio tra i cittadini dell'Afghanistan».

programmi per «l'istruzione delle donne»<sup>153</sup>. Ancora più importanti sono però le disposizioni contenute agli articoli 83 e 84, che riservano alle donne una quota molto consistente di seggi in entrambi i rami del Parlamento. In particolare, l'articolo 83 si riferisce al *Wolesi Jirga*, la camera bassa, e prevede che per quel ramo «siano eletti in media almeno due candidati donna in ogni Provincia»<sup>154</sup>. Similmente, l'articolo 84 stabilisce che nel *Meshrano Jirga*, «il 50 per cento dei membri nominati dal Presidente devono essere donne»<sup>155</sup>.

Si tratta di una rappresentanza femminile elevatissima, pari al 25 per cento dei seggi nella camera elettiva, e al 16 per cento nell'Assemblea degli anziani<sup>156</sup>, quote tra l'altro divenute così ampie, proprio grazie ad un loro rafforzamento, come si è detto, in sede di *Loya Jirga* costituente. Tuttavia, è possibile evidenziare un divario tra i diritti garantiti alle donne nella nuova Costituzione, da un lato, e la loro reale condizione all'interno paese, dall'altro: questo divario tra «costituzione formale» e «costituzione materiale» risulta ancor più evidente quando consideriamo alcuni dati significativi in merito alla situazione femminile in Afghanistan.

Per fare qualche esempio, si stima che l'accesso delle donne afgane all'istruzione sia ancora molto limitato: soltanto una donna su trecento infatti ha diritto all'educazione superiore<sup>157</sup>, e sono soprattutto le donne povere, o quelle che vivono nelle aree rurali, ad incontrare gli ostacoli maggiori in tal senso, ostacoli sia di ordine materiale che sociale<sup>158</sup>. La presenza femminile negli istituti di istruzione superiore è dunque nettamente inferiore a quella maschile<sup>159</sup>, anche rispetto ad altri paesi islamici<sup>160</sup>, ed altrettanto bassa è la percentuale delle donne che insegnano in questi istituti<sup>161</sup>.

Un ulteriore problema che affligge la condizione femminile in Afghanistan è quello relativo ai matrimoni forzati, che si calcola costituiscano all'incirca l'80 per cento del totale<sup>162</sup>; gran parte di questi matrimoni tra l'altro, coinvolgono bambine di età inferiore a quella legale di 16 anni<sup>163</sup>. Si è particolarmente occupata di questo problema Sima Samar, capo della Commissione Indipendente per i Diritti Umani istituita in base all'articolo 58 della nuova Costituzione: secondo le indagini condotte dalla stessa Commissione infatti, risulta che in Afghanistan «molte bambine di 6 o 7 anni sposano uomini di 30 o 40»<sup>164</sup>. Le ragioni dietro la scelta dei genitori sono molteplici e di varia natura, dal bisogno di liberarsi di quello che a volte, soprattutto nelle famiglie più povere viene visto come un onere economico, ossia il mantenimento di una figlia femmina, fino all'intenzione di offrire alla ragazza sicurezza e protezione attraverso un matrimonio<sup>165</sup>. Naturalmente, i problemi

---

<sup>153</sup> Ivi, art. 44.

<sup>154</sup> Ivi, art. 83, c. 6. Si legge tra l'altro nello stesso comma: «la legge elettorale deve garantire un sistema che garantisca una generale ed equa rappresentanza di tutto il popolo».

<sup>155</sup> Ivi, art. 84, c. 2.

<sup>156</sup> A. Deledda, *Il processo costituzionale in Afghanistan*, cit., p. 22.

<sup>157</sup> Fonte: *Undp 2005 Report*, in <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/>, 8 gennaio 2007.

<sup>158</sup> *Gender Advocacy in Afghanistan Newsletter*, in <http://afghanistan.unifem.org/publication.htm>, 8 gennaio 2007.

<sup>159</sup> In Afghanistan, ci sono 17 istituti di istruzione superiore: 11 sono università e 4 di queste ritrovano a Kabul. Ebbene, la presenza femminile in questi istituti nel 2004 era pari al 19,1%, laddove gli studenti di sesso maschile costituivano l'81%. Ibidem.

<sup>160</sup> In Iran, 1 donna su 5 nel 2004 ha avuto accesso all'istruzione superiore, e la presenza femminile nelle università era superiore nello stesso anno al 50%. Ibidem.

<sup>161</sup> La percentuale di insegnanti donne negli istituti di istruzione superiore era nel 2004 pari al 12% (222 su 1846). Ibidem.

<sup>162</sup> Ibidem.

<sup>163</sup> Ibidem. In base alle stime del Ministero afgano degli Affari Femminili, i matrimoni di questo tipo sono il 60%.

<sup>164</sup> Ibidem.

<sup>165</sup> Ibidem.

legati a questo fenomeno sono i più disparati, primo fra tutti il fatto che, «statisticamente, le spose bambine sono soggette a un più alto rischio di violenza domestica»<sup>166</sup>.

Molti matrimoni forzati hanno luogo, tra l'altro, secondo pratiche consuetudinarie quali *bad* e *badal*<sup>167</sup>: la prima consiste nel dare in sposa una donna della propria famiglia come compenso per un crimine subito, e la seconda, nello scambio di donne per non pagare il *maher* o prezzo della sposa: si tratta per la verità, di pratiche contrarie alla legge islamica, ma cui spesso si fa ricorso, in particolare nelle aree rurali, allo scopo di sedare conflitti<sup>168</sup>.

Anche all'interno del matrimonio le donne afgane subiscono gravi violazioni dei loro diritti umani: un tipico esempio è la violenza domestica, che non si esaurisce soltanto nella violenza fisica, ma comprende varie forme di abusi, di carattere psicologico, sessuale o anche «finanziario»<sup>169</sup>, cioè diretto a minare l'indipendenza economica della donna, o ancora «spirituale»<sup>170</sup>, volto a logorarne le credenze religiose. Molti casi di violenza non sono denunciati, quindi è difficile fare delle stime accurate. Tuttavia, secondo un rapporto stilato nel 2004 da Amnesty International, sono centinaia le donne che tentano il suicidio ogni anno per sfuggire alla violenza domestica<sup>171</sup>.

La condizione femminile infine è ulteriormente aggravata quando sono in atto dei conflitti armati, o quando tali conflitti sono appena terminati: infatti, la situazione di estrema dipendenza delle donne rimaste vedove, le rende una delle categorie più vulnerabili della società<sup>172</sup>.

Da questo insieme di dati può dunque evincere come sia profondo il divario tra i diritti costituzionalmente garantiti alle donne, e la loro condizione effettiva: si tratta di un problema che investe tuttavia non solo la situazione femminile, ma anche altri aspetti della società afgana.

## 6. Conclusione: considerazioni generali sulla nuova Costituzione.

Abbiamo visto come la nuova Costituzione afgana sia andata ad inserirsi in un contesto storico e socio-politico molto particolare, ovvero in una realtà da sempre caratterizzata da profonde divisioni etniche, tribali, linguistiche, politiche; abbiamo visto come gli ultimi decenni di storia afgana abbiano avuto un ulteriore impatto disgregante su quella realtà: il conflitto contro i sovietici prima, la lunga guerra civile tra *mujahidin* e il dominio dei Talebani poi, hanno contribuito a destabilizzare ancor di più il precario assetto presente nel paese. La questione fondamentale che ci si è posti è stata quella riguardante la creazione e il mantenimento di un'identità nazionale afgana, pur nel rispetto delle minoranze etniche e linguistiche che si trovano sul territorio: così, il tema che ha dominato il processo costituente è stato proprio quello di assicurare da un lato, un forte Stato centrale che consentisse di far fronte all'esigenza di unità nazionale, e che contrastasse inoltre il crescente potere dei *warlords* a livello locale, e dall'altro, la tutela di tutte le componenti etniche presenti all'interno del paese. Ne è risultato un testo costituzionale

---

<sup>166</sup> Ibidem.

<sup>167</sup> Ibidem.

<sup>168</sup> Ibidem. Si tratta di decisioni prese nell'ambito di *Jirghe* o di *Shure*: v. *infra*.

<sup>169</sup> Ibidem. Molte donne inoltre rinunciano ad esercitare dei diritti sui beni ricevuti in eredità, proprio per il timore delle reazioni dei loro familiari: tuttavia, è la stessa legge islamica ad affermare il pieno diritto della donna su qualsiasi bene o attività che le appartenga, indipendentemente dal marito.

<sup>170</sup> Ibidem. Un'altra possibile forma di violenza è quella «delle contro le donne», cioè esercitata contro le nuove spose che entrano nella casa del marito da parte delle altre componenti femminili della famiglia. Questo fenomeno si verifica soprattutto in seguito ad un matrimonio avvenuto secondo pratiche consuetudinarie quali *bad* o *balal*. V. *supra*.

<sup>171</sup> Ibidem.

<sup>172</sup> Ibidem. Le donne vedove sono tra 30.000 e 50.000 solo a Kabul.

estremamente composito, che ha l'intento di bilanciare due opposte necessità, e al tempo stesso, sul piano religioso, di conciliare la forte presenza di principi islamici con una serie di disposizioni di stampo occidentale.

Tuttavia, come si è visto, sussiste un forte divario tra le disposizioni costituzionali e la realtà del paese, tra "costituzione formale" e "costituzione materiale": abbiamo analizzato questo divario con riferimento alla condizione femminile, ma chiaramente non si tratta dell'unico aspetto da prendere in considerazione; per quanto riguarda le donne, abbiamo visto come sia garantita in Costituzione un'ampia tutela dei loro diritti fondamentali, ma come al tempo stesso, tali diritti siano sistematicamente violati nella società afgana, e come manchino le precondizioni per un loro reale godimento. Si possono certamente fare esempi simili: uno di questi concerne le *Jirghe*<sup>173</sup>, assemblee tribali che tradizionalmente si occupano di sedare conflitti, e che applicano norme consuetudinarie condivise dalla comunità a casi non soltanto civilistici ma talvolta, anche penali: le *Jirghe* hanno un ruolo fondamentale nelle aree rurali, e ciò ostacola gravemente l'affermazione in questa parte di territorio della giustizia formale; inoltre, le sentenze delle *Jirghe*, illegali secondo la nuova Costituzione, sono spesso contrarie alla stessa legge islamica, e talvolta pongono in essere anche gravi violazioni dei diritti umani. Ebbene, la diffusa presenza di questi consigli tribali sul territorio, mostra chiaramente quanto forte sia il distacco tra il quadro giuridico garantito dalla nuova Carta fondamentale, e il contesto sociale del paese.

\* Laureanda in Relazioni Internazionali presso la Luiss Guido Carli, Roma.

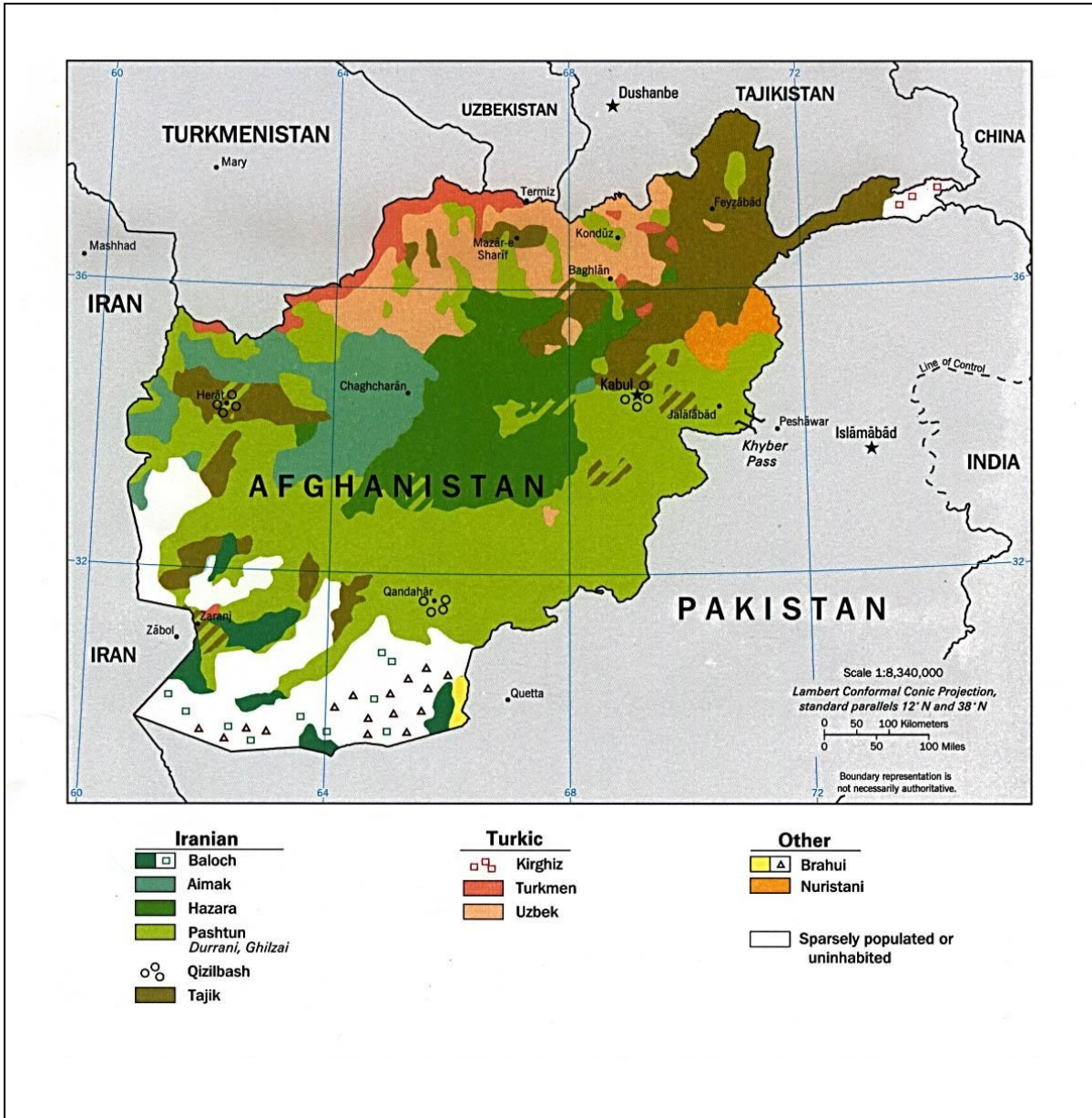
---

<sup>173</sup> Si veda la nota 168.



## Materiali

- Afghanistan: composizione etnica e linguistica.



## Bibliografia

- *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Reestablishment of Permanent Government Institutions*, 5 dicembre 2001.
- Arnold A., *The fateful pebble: Afghanistan's Role in the Fall of the Soviet Empire*, Presidio Press, Novato, CA, 1993.
- Bloom M., *Afghan ambassador urges U.S. to support future 'democratic regime'*, in: [www.dailyprincetonian.com](http://www.dailyprincetonian.com), 19 novembre 2006.
- CIA, *The World Factbook – Afghanistan*, in: [www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/af.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/af.html), 22 novembre 2006.
- Costituzione dell'Afghanistan del 9 aprile 1923
- *Costituzione della Repubblica Islamica dell'Afghanistan*, 4 gennaio 2004. Traduzione di Chiara Ciminello.
- Deledda A., *Il processo costituzionale in Afghanistan*, Centro studi sul Parlamento, Working paper 1/2004.
- Garret M. e Mintier T., *No negotiations, U.S. tells Taliban*, in <http://archives.cnn.com/2001/WORLD/asiapcf/central/10/01/ret.us.taliban>, 2 gennaio 2007.
- Rubin B.R., *Crafting a Constitution for Afghanistan*, in *Journal of Democracy*, 3/2004. Traduzione di Mario Baccianini.
- Rubin B.R., *A Crucial Border: The Flash Point Where Afghanistan Meets Pakistan*, in *International Herald Tribune*, 12 gennaio 2004.
- Rubin B.R., *The Fragmentation of Afghanistan*, in *Foreign Affairs*, n. 5/ inverno 1989–90.
- Rubin B.R., *Saving Afghanistan*, in *Foreign Affairs*, n. 1/gennaio-febbraio 2007.
- *The opium economy in Afghanistan: an international problem*, in [www.unodc.org](http://www.unodc.org), 2 gennaio 2007.
- *Undp 2005 Report*, in <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/>, 8 gennaio 2007.
- *Unhcr Statistical Yearbook – 2001*, in [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), 2 gennaio 2007.
- *Gender Advocacy in Afghanistan Newsletter*, in <http://afghanistan.unifem.org/publication.htm>, 8 gennaio 2007.
- Saboory M.H., *The Progress of Constitutionalism in Afghanistan*, in [www.wraf.ca](http://www.wraf.ca), 7 dicembre 2006.

- Youngs T., *Afghanistan: The culmination of the Bonn Process*, UK House of Common Library, Research Paper 05/72