

# **L'Aiuto Pubblico allo Sviluppo in Tajikistan**

## **1992 - 2012**

# Indice

Indice .....	2
Indice delle Figure .....	4
Introduzione .....	5
Metodologia e ambito disciplinare .....	6
Sommaro .....	8
Il case study, gli aiuti multilaterali in Tajikistan .....	9
Primo Capitolo. La macchina dello sviluppo, meccanismi e vizi .....	12
Introduzione .....	12
1.1 Gli aiuti allo sviluppo .....	12
1.2 Il dibattito sugli aiuti .....	19
1.3 I vizi del sistema degli aiuti .....	23
Conclusioni .....	35
Secondo Capitolo. Il coordinamento degli aiuti.....	36
Introduzione .....	36
2.1 Gli archetipi dell'organizzazione .....	37
2.2 Le Nazioni Unite .....	42
2.3 I momenti salienti .....	45
2.4 La Banca Mondiale .....	63
2.5 Quale archetipo per il coordinamento degli aiuti – parte seconda.....	66
Conclusioni .....	69
Terzo Capitolo. Il Tajikistan, storia anonima di un conflitto .....	70
Introduzione .....	70
3.1 La richiesta di aiuto e la definizione delle parti .....	77
3.2 Quanti attori in guerra .....	81
3.3 I primi tre round di negoziati: Mosca Teheran e Islamabad .....	83
3.4 Il terzo round e l'UNMOT .....	86

3.5 Lo stallo e i terroristi .....	92
3.6 Terroristi e territori .....	95
3.7 Il quarto round: l'accordo di pace .....	99
3.8 Oltre l'accordo, la reazione e i nuovi attori .....	103
3.9 Le elezioni e la fine del mandato UNMOT .....	112
Conclusioni - elementi di rilievo .....	115
Quarto Capitolo. La pianificazione per lo sviluppo .....	119
Introduzione .....	119
4.1 First Country Cooperation Framework for Tajikistan (1999-2000) .....	122
4.2 Second Country Cooperation Framework for Tajikistan (2001-2003).....	125
4.3 Poverty Reduction Strategy Paper (2002 – 2006).....	129
4.4 UN Framework for Development Assistance Tajikistan (2005 – 2009) e Common Country Assessment for Tajikistan (2003) .....	136
4.5 National Development Strategy of the Republic of Tajikistan.....	143
4.6 Poverty Reduction Strategy Paper (2007 – 2009).....	146
Conclusioni .....	151
Quinto Capitolo. Il Tajikistan nel disegno dell'accademia .....	156
Introduzione .....	156
5.1 Considerazioni contemporanee al conflitto .....	157
5.2 Dopo la firma del trattato di pace.....	173
5.3 Il Tajikistan nella letteratura recente (2002-2012) .....	187
Conclusioni : le quattro fasi dell'accademia .....	194
Considerazioni conclusive .....	198
Introduzione .....	198
Il Tajikistan sovietico .....	199
Il "nuovo" Tajikistan .....	208
Il sistema arcipelago.....	212
La guerra dell'arcipelago.....	215
Il peacekeeping e lo sviluppo, i vizi nell'arcipelago .....	217
Conclusioni .....	220
Bibliografia .....	222

## Indice delle Figure

Figura 1: Paesi beneficiari degli Aiuti Pubblici allo Sviluppo .....	14
Figura 2: Utilizzo del sistema multilaterale, erogazioni 2009 - esclusa UE come <i>donor</i> .....	18
Figura 3: Caratteristiche dello "stato predatorio" - Evans .....	31
Figura 4: Caratteristiche dello "stato svilupppista" - Evans.....	32
Figura 5: Mappa politica del paese.....	73
Figura 6: Cronologia dei fatti e delle comunicazioni ufficiali .....	76
Figura 7: CCF1 - Dati di supporto.....	123
Figura 8: CCF2 - Dati di supporto .....	128
Figura 9: PRSP 1- Dati di Supporto.....	133
Figura 10: PRSP 1 - Targets .....	134
Figura 11: CCA e UNDAF - Dati di Supporto.....	138
Figura 12: NDS - Dati di supporto .....	145
Figura 13: PRSP2 - Targets e confronto con i Targets del PRSP1.....	148
Figura 14: "Time series" .....	154
Figura 15: Mappa fisica del paese .....	157
Figura 16: La cronologia di Tadjbakhsh .....	159
Figura 17:Assegnazione di incarichi su base regionale -Khudonozar.....	161
Figura 18: Assegnazione di incarichi su base regionale - Khudonazar 2 .....	163
Figura 19: La cronologia di Gretskey .....	167
Figura 20: La cronologia di Akhbarzadeh .....	170
Figura 21:Le identità tajike secondo Rubin .....	173
Figura 22: Assegnazione degli incarichi secondo Roy .....	180
Figura 23: La cronologia di Roy.....	182
Figura 24: Caratteristiche dello "stato svilupppista" – Evans.....	200
Figura 25: Caratteristiche dello "stato predatorio" –Evans.....	203
Figura 26: Assegnazione degli incarichi .....	206

# Introduzione

Il focus di questa ricerca è il sistema degli Aiuti Internazionali allo Sviluppo. Gli aiuti rappresentano sempre più una pratica di interazione tra paesi e strutture burocratiche che attiene contemporaneamente alla sfera delle relazioni internazionali e delle politiche socio-economiche nazionali. Il valore di questa ambivalenza è tendenzialmente trascurato dalla letteratura specializzata che se ne occupa in modo residuale trattando dell'una o dell'altra sfera in modo esclusivo, tralasciando di conseguenza le tracce e gli effetti provocati da queste interazioni sulle due sfere contemporaneamente. La tesi che questa ricerca vuole provare è che i principi politici che guidano l'intervento della "macchina degli aiuti"<sup>1</sup> impediscono una lettura oggettiva da parte della comunità internazionale della realtà politica in cui la comunità interviene, compromettono l'efficacia degli aiuti e frenano l'autonomia delle organizzazioni. Allo stesso tempo, i conflitti di interesse propri della *burocrazia* degli aiuti, impediscono l'emergere di letture critiche sull'efficacia degli aiuti capaci di costruire il consenso necessario perché la macchina sia riformata. Terzo ed ultimo punto che questa tesi vuole provare è che può esistere una convergenza di interessi tra il sistema degli aiuti e il sistema-paese tale per cui cambiare il *meccanismo* dell'afflusso di fondi non sia di interesse di nessuna delle parti in gioco.

---

<sup>1</sup> Trad. di "aid industry", termine affermatosi di recente per definire il settore degli aiuti nel suo complesso

## Metodologia e ambito disciplinare

Per la compilazione di questa tesi è stato utilizzato il metodo deduttivo<sup>2</sup>. L'analisi degli aiuti in un singolo paese in un determinato periodo storico è servita a sollevare questioni e costanti che hanno forte rilevanza esterna e regolano le interazioni tra la sfera della politica internazionale e quella delle politiche nazionali. La definizione dell'oggetto della ricerca ha rappresentato un elemento di alta complessità di questa ricerca; nella dinamica degli aiuti allo sviluppo intervengono, infatti, due sistemi: quello degli operatori degli aiuti, *donors* e *executing partners* (v. Primo Capitolo), e il sistema-paese che beneficia di quegli aiuti. Nonostante questi sistemi afferiscano ad inquadramenti giuridici differenti (il diritto internazionale ed il diritto umanitario, per il sistema degli aiuti; e l'ordinamento giuridico nazionale per il sistema-paese), partendo dall'evidenza del sistema-paese in oggetto, si è ritenuto di poter ipotizzare che entrambi i sistemi e le parti che li compongono fossero in grado di agire contemporaneamente in entrambe le sfere, quella delle relazioni internazionali e quella della politica economica nazionale.

L'approccio utilizzato in questa ricerca è quello storico-economico. Dove per storia economica si intende il tentativo di spiegare i fatti esplicitando il processo e il mezzo attraverso cui i fatti sono stati condizionati dai vincoli di abbondanza e scarsità relative delle risorse<sup>3</sup>.

L'ambito disciplinare in cui si colloca questa tesi è quello della Politica Economica.

Come afferma Charles Maier, dal 1950 la Politica Economica ha significato: o l'analisi delle decisioni politiche come risultato dello sforzo di massimizzazione economica o l'analisi delle decisioni economiche come risultato delle dinamiche di potere all'interno del sistema

---

<sup>2</sup> Fisichella, D. (2003). Lineamenti di scienza politica: concetti, problemi, teorie. Roma: Carocci.

<sup>3</sup> Braudel, F. (2002). Storia, misura del mondo. Bologna: Il Mulino.

politico di riferimento. In una delle sue più famose perifrasi, la politica economica “interroga la dottrina economica per rivelare le sue premesse politiche e sociologiche”<sup>4</sup>.

Allo stesso tempo, Marilee Grindle<sup>5</sup> utilizza una definizione differente, secondo la Professoressa di Harvard, la politica economica è “il tentativo di spiegare l’intersezione tra economia e politica nelle decisioni politiche, nelle definizioni (disegno) delle politiche e nei rimodellamenti istituzionali”. Grindle definisce l’oggetto dello studio attraverso il mezzo: le istituzioni. Ma da dove deriva questa posizione? Grindle presenta due scuole di pensiero sulla politica economica: una fondata sull’Economia, una sulla Sociologia. La prima scuola utilizza un metodo deduttivo che privilegia la sintesi, la seconda si concentra piuttosto sul contesto e le sue complessità. Mentre la prima scuola ha l’ambizione di spiegare concetti universali che travalicano spazio e tempo, la seconda privilegia la profondità dell’analisi nello spazio e nel tempo.

Nella Politica Economica fondata sull’Economia, lo stato è definito come l’insieme degli attori del sistema: politici, burocrati ed elettori, mentre la società, come un complesso di individui, gruppi e imprese. In questa teoria sia lo stato che la società lavorano per massimizzare i propri interessi. Secondo questa teoria gli individui assumono decisioni seguendo un criterio di pura razionalità. L’utilitarismo e tutta la letteratura economica di scuola neoclassica sono le dottrine di riferimento di questa scuola. In questo contesto, le istituzioni rappresentano lo sfondo e il quadro entro cui si muovono gli individui (sia gli individui che appartengono alle istituzioni sia gli attori del mercato) e vengono studiate ed adoperate dai singoli nel tentativo di massimizzare la loro utilità.

Nella Politica Economica fondata sulla Sociologia è il contesto che modella le preferenze le prospettive e i valori degli attori politici. Le idee, le identità, i valori, i gruppi e gli interessi individuali, tutto contribuisce alla definizione delle scelte politiche. Allo stesso tempo i conflitti nella sfera economica, sociale e politica influenzano i comportamenti degli attori e della collettività. Le istituzioni in questo quadro rappresentano le regole con cui individui e gruppi possono confrontarsi. Il disegno istituzionale è a sua volta il risultato dei conflitti per il potere. Nuove istituzioni creano nuovi attori e nuovi conflitti.

---

<sup>4</sup> Maier, C. (1987). *In Search of Stability: Explorations in Historical Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>5</sup> Grindle, M. (2001). *In Quest of the Political: the political economy of development policymaking*. In M. G. STIGLITZ, *Frontier in Development Economics* (p. 345-80). Oxford: Oxford University Press.

L'approfondimento sull'interazione tra i sistemi locale ed internazionale presentato di seguito colloca questa ricerca nell'alveo della Politica Economica di scuola Sociologica.

## Sommario

Studiare il contesto politico e i conflitti di natura economica quando si parla di comunità internazionale degli aiuti, significa dare conto e analizzare le spinte centrifughe e centripete che animano lo scontro tra interessi generali ed interessi particolari.

Esattamente come avviene per le analisi dei sistemi-paese, all'interno del sistema degli aiuti internazionali allo sviluppo esistono attori politici, gli stati; meccanismi di prelievo delle risorse; macchine burocratiche dedicate alla gestione di queste risorse; legittimità politica garantita dall'ordinamento internazionale consuetudinario ed infine, l'"autorità"<sup>6</sup>, conferita dalle parti al vertice del sistema. Come in un sistema-paese questi interessi e le spinte centrifughe e centripete influiscono sul disegno, sull'implementazione e sugli esiti delle "politiche pubbliche". Le criticità del sistema degli aiuti come *burocrazia* sono spiegate nel Primo Capitolo, i principi politici a cui si ispira la macchina degli aiuti vengono invece individuati grazie all'analisi condotta nel Secondo Capitolo.

Grazie alla definizione del modello di organizzazione della comunità internazionale e dei suoi strumenti del Secondo Capitolo, è stato quindi possibile isolare l'ambito di azione, i settori e le politiche che la comunità internazionale ha disegnato per se stessa e per il sistema beneficiario in più di 15 anni di operazioni sul campo in Tajikistan. I documenti ufficiali approvati dai vertici di entrambi i sistemi hanno il potere di raccontare una storia e un paese in tutte le fasi che ha attraversato dal 1991 ad oggi (che saranno ricostruite nel Terzo e nel Quarto Capitolo sulla base dei Report Ufficiali del Segretario Generale, delle comunicazioni del Consiglio di Sicurezza e dei documenti ufficiali di pianificazione pubblica del paese).

Al disegno composto dai dati e dagli obiettivi della comunità internazionale sono stati quindi contrapposte le interpretazioni date dell'accademia rappresentata in particolare da studiosi esperti di storia del Centro Asia, politologi e analisti di Relazioni Internazionali (Quinto

---

<sup>6</sup> Fisichella, D. (2003). *Lineamenti di scienza politica: concetti, problemi, teorie*. Roma: Carocci.



Capitolo). Essendo l'accordo con i fatti il criterio guida di tutte le scienze sociali, queste storie e queste teorie sono state in seguito verificate nella loro capacità di spiegare gli accadimenti riportati dall'accademia che riguardano anche gli anni più recenti.

Coerentemente con il metodo cumulativo di Khun<sup>7</sup>, dove la teoria è verificata fin tanto che non ne venga elaborata un'altra capace di spiegare più evidenze di quante ne riesca a spiegare quella precedente, si è in fine introdotto il modello di "non-stato" di Herbst<sup>8</sup> che ha permesso di spiegare fatti e costanti di rilievo che né la diplomazia né il disegno della comunità internazionale erano riuscite a leggere e interpretare. Primi fra tutti, il moto perpetuo di emigrazione del popolo tajiko, e le costanti recrudescenze della guerra civile che verranno trattate nelle Considerazioni conclusive.

Nell'ultimo capitolo inoltre, le omissioni presenti nel disegno complessivo di sviluppo del Tajikistan, così come espresse dai documenti ufficiali approvati dal Governo, verranno evidenziate come prodotto dell'interazione tra il non-stato da una parte ed i vizi e i principi descritti nel Primo e Secondo Capitolo dall'altra.

## **Il case study, gli aiuti multilaterali in Tajikistan**

La chiusura del sistema sovietico all'intervento delle organizzazioni internazionali ed il crollo relativamente recente della cortina di ferro del 1989 rendono il Tajikistan un laboratorio privilegiato di studi sulla comunità internazionale. La vicinanza relativa dell'inizio degli interventi (1993)<sup>9</sup> ed il concomitante incremento di trasparenza e reperibilità dei documenti ufficiali legato alle nuove tecnologie<sup>10</sup>, definiscono un intervallo temporale ridotto ed un ambito di ricerca sufficientemente circoscritto e accessibile.

---

<sup>7</sup> *ibidem*

<sup>8</sup> Herbst, J. (2000). *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press.

<sup>9</sup> V. Terzo Capitolo

<sup>10</sup> Il Secondo Capitolo di questa ricerca fa riferimento a testi e documenti dell'archivio on-line "UNBISNET". L'archivio è presentato come: "UNBISnet is the primary index to United Nations documentation published since

Il motivo per cui questa ricerca si focalizzerà sugli aiuti multilaterali, trascurando quelli bilaterali (su questo punto v. Primo Capitolo) è legato al fatto che il paese in oggetto ha beneficiato di aiuti d'emergenza in primis (1993 – 1998) e degli *aiuti allo sviluppo* veri e propri solo in una seconda fase (1998 – 2012)<sup>11</sup>.

Essendo nelle intenzioni di questa ricerca non in ultimo, mettere in luce il rapporto tra gli stimoli derivanti dal contesto e le risposte tecnico-politiche dello stato e della comunità internazionale (oltre che le interazioni tra queste ultime) ed essendo l'intervento delle organizzazioni internazionali in Tajikistan avvenuto subito dopo la promulgazione della risoluzione 46/182<sup>12</sup> che:

- imprimeva un'accelerazione molto forte i processi di razionalizzazione degli interventi nei contesti di emergenza, assegnando all'agenzia/organo sussidiario capofila delle Nazioni Unite un ruolo di coordinamento degli interventi di tutta la comunità internazionale (aiuti bilaterali e multilaterali);
- insisteva sulla necessità per tutte le agenzie e gli organi sussidiari delle Nazioni Unite di muoversi in modo coeso e coordinato;
- modificava radicalmente il legame tra emergenza e sviluppo creando un continuum che investiva il capofila dell'emergenza di un ruolo cardine nella definizione della pianificazione del processo di riabilitazione – ricostruzione – sviluppo;

si è ritenuto di dover concentrare la ricerca sulla “comunità internazionale” intesa come sistema, con un vertice acclarato e legittimo; sulle sue azioni (collettive) e sulle relazioni che

---

*1979, or earlier for selected major documents. It also includes the catalogue of the collections of the Dag Hammarskjöld Library. A special area of UNBISnet may be accessed to view detailed voting records of resolutions adopted by the General Assembly (thirty-eighth session, 1983 -) and Security Council (1946 -). Another special file contains speech citations for the main United Nations organs, the General Assembly (thirty-eighth session, 1983 -), the Security Council (thirty-eighth year, 1983 -), the Economic and Social Council (1983 -) and the Trusteeship Council (1982 -)” (United Nations. (s.d.). United Nations Depository Library. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da United Nations Dag Hammarskjöld Library: <http://www.un.org/depts/dhl/deplib/topics/unbisnet.htm>).*

<sup>11</sup> V. Terzo Capitolo

<sup>12</sup> United Nations. (1991). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 46/182: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/582/70/IMG/NR058270.pdf?OpenElement>

il sistema “comunità internazionale” e il suo vertice hanno intrattenuto ed intrattengono tuttora con lo stato e la popolazione locali.

# **Primo Capitolo. La macchina dello sviluppo, meccanismi e vizi**

## **Introduzione**

In questo Capitolo della ricerca si cercherà di definire, per prima cosa, cos'è l'aiuto allo sviluppo, e quali tipi di aiuti allo sviluppo esistono, quali sono gli attori coinvolti, con quali fondi operano e in quali paesi.

Nella seconda parte del Primo Capitolo saranno invece presentati i tratti essenziali del dibattito che, ormai da tempo, accompagna l'analisi dell'efficacia degli aiuti. Dalle considerazioni pure e semplici sull'efficacia degli interventi si passerà quindi ad un excursus sui meccanismi devianti del sistema.

### **1.1 Gli aiuti allo sviluppo**

La definizione di "aiuti allo sviluppo" qui utilizzata è quella data dal Development Assistance Committee (DAC) dell'OCSE<sup>13</sup>.

Si definiscono "Aiuti Pubblici allo Sviluppo" tutti quei flussi di denaro diretti verso paesi e territori inclusi nella lista di "paesi beneficiari" di OCSE DAC (v. Figura 1) e verso istituzioni multilaterali di sviluppo che:

1. provengono da agenzie ufficiali, inclusi stati e autorità locali, o dalle relative agenzie attuative;
2. e che sono:

---

<sup>13</sup> OECD. (2011). *2011 DAC Report on Multilateral Aid*. [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)

- a. amministrati al fine di promuovere lo sviluppo economico e il *welfare* dei paesi in via di sviluppo; e
- b. di natura concessionale ed includono una componente di donazione di almeno il 25% (calcolato con un tasso di sconto del 10%)<sup>14</sup>.

Questa definizione restringe di per sé l'ambito d'interesse all'*Aiuto Pubblico allo Sviluppo* escludendo quindi gli aiuti non governativi. La scelta di utilizzare questa definizione (e quindi di concentrare la presente analisi su una parte specifica degli aiuti allo sviluppo) deriva dalla volontà di inserire questa ricerca all'interno del dibattito sull'aiuto<sup>15</sup> che sfrutta gli spazi aperti dal principio dell'*accountability* e si concentra di conseguenza esclusivamente sugli interventi dei governi e delle istituzioni multilaterali.

I beneficiari degli Aiuti Pubblici allo sviluppo sono illustrati nella Figura 1 riportata sotto. Questa lista è compilata dall'OCSE<sup>16</sup> sulla base dei dati sul PIL *pro capite* pubblicati dalla Banca Mondiale. La lista esclude l'Unione Europea e i paesi di prossima adesione. La lista rispetta la categoria dei "Least Developed Countries" definita delle Nazioni Unite che si fonda su tre criteri: povertà, risorse umane e vulnerabilità<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> IMF. (2003). *External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users – Appendix III, Glossary*. Washington DC.

<sup>15</sup> Easterly, W. (2006). *The white man's burden*. London: Penguin Books Ltd; e Riddell, R. (2007). *Does Foreign Aid Really Work*. New York: Oxford University Press.

<sup>16</sup> OECD. (2012). Retrieved Ottobre 10, 2012, from Factsheet - January 2012 (DAC List of ODA Recipients): <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/daclistofodarecipients.htm>

<sup>17</sup> United Nations. (s.d.). *The criteria for identifying least developed countries*. Tratto il giorno Luglio 20, 2012 da UN DESA: [http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc\\_definitions.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_definitions.shtml)

Effective for reporting on 2011, 2012 and 2013 flows.

LEAST DEVELOPED COUNTRIES	OTHER LOW-INCOME COUNTRIES (per capita GNI < = USD 1 005 in 2010)	LOWER MIDDLE-INCOME COUNTRIES AND TERRITORIES (per capita GNI USD 1 006-3 975 in 2010)	UPPER MIDDLE-INCOME COUNTRIES AND TERRITORIES (per capita GNI USD 3 976-12 275 in 2010)
Afghanistan	Kenya	Armenia	Albania
Angola	Korea, Dem. Rep.	Belize	Algeria
Bangladesh	Kyrgyz Rep.	Bolivia	*Anguilla
Benin	South Sudan	Cameroon	Antigua and Barbuda
Bhutan	Tajikistan	Cape Verde	Argentina
Burkina Faso	Zimbabwe	Congo, Rep.	Azerbaijan
Burundi		Côte d'Ivoire	Belarus
Cambodia		Egypt	Bosnia and Herzegovina
Central African Rep.		El Salvador	Botswana
Chad		Fiji	Brazil
Comoros		Georgia	Chile
Congo, Dem. Rep.		Ghana	China
Djibouti		Guatemala	Colombia
Equatorial Guinea		Guyana	Cook Islands
Entrea		Honduras	Costa Rica
Ethiopia		India	Cuba
Gambia		Indonesia	Dominica
Guinea		Iraq	Dominican Republic
Guinea-Bissau		Kosovo <sup>1</sup>	Ecuador
Haiti		Marshall Islands	Former Yugoslav Republic of Macedonia
Kiribati		Micronesia, Federated States	Gabon
Laos		Moldova	Grenada
Lesotho		Mongolia	Iran
Liberia		Morocco	Jamaica
Madagascar		Nicaragua	Jordan
Malawi		Nigeria	Kazakhstan
Mali		Pakistan	Lebanon
Mauritania		Papua New Guinea	Libya
Mozambique		Paraguay	Malaysia
Myanmar		Philippines	Maldives
Nepal		Sri Lanka	Mauritius
Niger		Swaziland	Mexico
Rwanda		Syria	Montenegro
Samoa		*Tokelau	*Montserrat
São Tomé and Príncipe		Tonga	Namibia
Senegal		Turkmenistan	Nauru
Sierra Leone		Ukraine	Niue
Solomon Islands		Uzbekistan	Palau
Somalia		Vietnam	Panama
Sudan		West Bank and Gaza Strip	Peru
Tanzania			Serbia
Timor-Leste			Seychelles
Togo			South Africa
Tuvalu			*St. Helena
Uganda			St. Kitts-Nevis
Vanuatu			St. Lucia
Yemen			St. Vincent and Grenadines
Zambia			Suriname
			Thailand
			Tunisia
			Turkey
			Uruguay
			Venezuela
			*Wallis and Futuna

\*Territory.  
(1) This is without prejudice to the status of Kosovo under international law.

Figura 1: Paesi beneficiari degli Aiuti Pubblici allo Sviluppo<sup>18</sup>

<sup>18</sup> OECD. (2012). *Aid Statistics*. Retrieved Ottobre 12, 2012b, from Channel of delivery: <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/channelofdelivery.htm>

### 1.1.1 Gli attori

La prima distinzione che va marcata in riferimento al vasto ambito di coloro che contribuiscono alla cooperazione internazionale allo sviluppo è quella tra *donors* e *executing partners*<sup>19</sup>. Per *donors* si intendono tutti gli **stati** e le **organizzazioni multilaterali** a cui possono essere fatti risalire i flussi di denaro indicati dal DAC.

I governi Maggiormente impegnati nel finanziamento della cooperazione internazionale allo sviluppo sono i membri del Development Assistance Committee dell'OCSE. Tra essi, risaltano per impegno finanziario gli Stati Uniti e i paesi del Nord Europa<sup>20</sup>.

Per *executing partners* si intende tutto l'insieme di attori che implementano le azioni di supporto allo sviluppo per cui i fondi sono stati stanziati. Non è raro incontrare attori che sono al tempo *donor* ed *executing partners*.

### 1.1.2 Gli attori non ufficiali

Tra gli attori non ufficiali della cooperazione internazionale allo sviluppo vanno ricordate le organizzazioni non governative. Grazie alle raccolte fondi sui privati, queste organizzazioni riescono spesso ad autofinanziarsi progetti di sviluppo. E' chiaro che nonostante il grande sforzo queste organizzazioni riescono a movimentare una quantità di fondi nettamente inferiore a quella impegnata da governi e organizzazioni internazionali multilaterali<sup>21</sup>. Allo stesso tempo va ricordato che questi attori rientrano regolarmente nel ciclo degli Aiuti Pubblici allo Sviluppo come *executing partners*. Alle organizzazioni non governative viene poi riconosciuto il preziosissimo ruolo di *advocacy* sulle grandi questioni dello sviluppo

---

<sup>19</sup> OECD. (s.d.). *Glossary*. Tratto il giorno Agosto 18, 2012 da [oecd.org: http://www.oecd.org/site/dacsmpd11/glossary.htm](http://www.oecd.org/site/dacsmpd11/glossary.htm)

<sup>20</sup> La classifica dei maggiori donors sulla percentuale del PIL sono i paesi scandinavi ([v.http://www.ssb.no/uhjelpoecd\\_en/main.html](http://www.ssb.no/uhjelpoecd_en/main.html)).

<sup>21</sup> Riddell, R. (2007). *Does Foreign Aid Really Work*. New York: Oxford University Press.

economico ed umano globale e di fattore chiave nelle azioni di *lobbying* sull'autonomia delle organizzazioni internazionali *vis a vis* la propria natura intergovernativa<sup>22</sup>.

### 1.1.3 L'aiuto bilaterale e multilaterale

Per "aiuto bilaterale" si intende i fondi messi a disposizione di un paese beneficiario da parte di un paese *donor*. I motivi che spingono gli stati ad impegnarsi nello sviluppo sono svariati, tra questi, ovviamente quelli legati agli interessi politici e geopolitici; al dovere morale di chiudere il gap di ricchezza che separa i paesi più avanzati da quelli più arretrati; ecc<sup>23</sup>. La definizione di aiuto "multilaterale" è molto più complessa. L'OCSE definisce gli aiuti multilaterali come:

*"(...) funding to multilateral organisations (i.e. inflows); and (b) outflows from those agencies to partner countries.*

*Multilateral ODA comprises official concessional contributions to multilateral agencies. To be classified as multilateral, a contribution must be made to an institution that:*

*conducts all or part of its activities in favour of development;*

*is an international agency, institution, or organisation whose members are governments or a fund managed autonomously by such an agency.*

*pools contributions so that they lose their identity and become an integral part of its financial assets.*

*Multilateral ODA (also referred to as "core" multilateral ODA to distinguish it from "non-core" multilateral ODA detailed below) comprises assessed contributions – required as a condition of membership – and un-earmarked voluntary, or discretionary, contributions, or any combination thereof.*

*Over 20 multilateral agencies report their outflows to partner countries to the DAC.*

---

<sup>22</sup> Cronin, B. (2002). The two faces of United Nations: the tension between intergovernmentalism and transnationalism. *Global Governance* 8 , 53-71.

<sup>23</sup> Riddell, R. (2007). *Does Foreign Aid Really Work*. New York: Oxford University Press.



*Finally, contributions to multilateral organisations that are earmarked at any level – to a specific country, region, sector or theme – are reported as part of donors’ bilateral ODA and identified by channel of delivery. This type of aid is referred to as “non-core multilateral” ODA or “multi-bi” ODA<sup>24</sup>”.*

L’OCSE con questa definizione tende a mettere in risalto i luoghi della decisione strategica sull’elargizione dei fondi. Molti autori ritengono invece che l’aspetto più rilevante da sottolineare, anche per gli aiuti multilaterali, sia la gestione concordata di quei fondi tra gli intermediari (agenzie multilaterali o agenzie esecutive) e gli aggiudicatari. In questa seconda prospettiva i finanziatori primari, gli stati, avrebbero un peso molto ridotto nello studio dell’argomento. E’ chiaro d’altro canto che la prospettiva dell’OCSE dipende dall’impostazione pregressa delle loro analisi sugli aiuti.

Essendo gli stati le principali fonti di informazioni sugli aiuti pubblici allo sviluppo dell’OCSE, l’organizzazione ha dovuto costruire una definizione dell’aiuto multilaterale che gli permettesse di evitare il “doublecounting”<sup>25</sup>, tutelando allo stesso tempo le necessità di visibilità e riconoscimento dei suoi azionisti primari. E’ al contempo riconosciuto dalla stessa OCSE che i suoi dati sottostimino i volumi reali degli aiuti pubblici allo sviluppo che le organizzazioni multilaterali elargiscono ai paesi beneficiari<sup>26</sup>. Tra i flussi che l’OCSE non contabilizza esistono per esempio tutti i fondi che le organizzazioni multilaterali multisettoriali spostano per motivi contingenti da altri ambiti di azione che attengono al loro mandato (ambiti diversi dalla cooperazione allo sviluppo) ai capitoli degli aiuti.

La distribuzione dei fondi **degli stati** destinati alle organizzazioni multilaterali è riassunta dalla Figura 2:

---

<sup>24</sup> OECD. (2011). *2011 DAC Report on Multilateral Aid*. [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac).

<sup>25</sup> Ossia evitare di contare diverse volte lo stesso numero

<sup>26</sup> Riddell, R. (2007). *Does Foreign Aid Really Work*. New York: Oxford University Press.

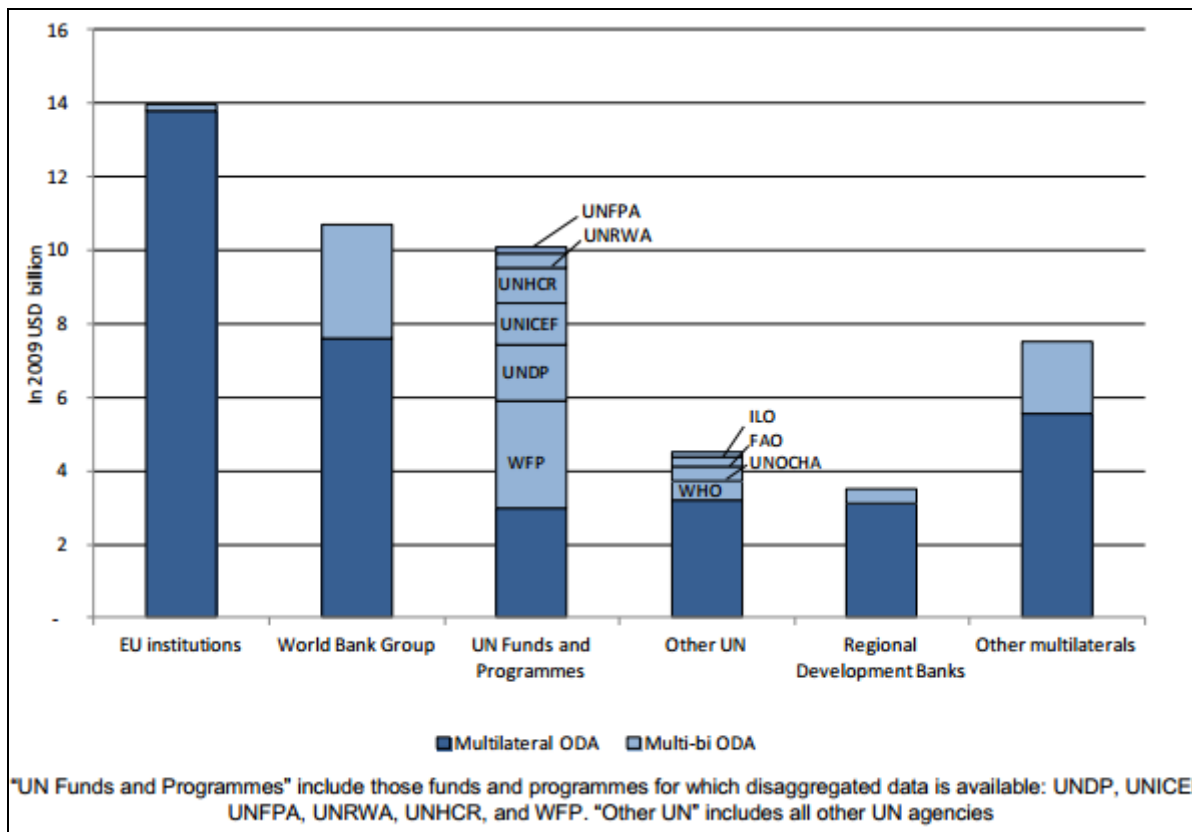


Figura 2: Utilizzo del sistema multilaterale, erogazioni 2009 - esclusa UE come *donor*<sup>27</sup>

A proposito del grafico qui riportato, pur volendo evitare tutte le argomentazioni sulla sua natura federale<sup>28</sup> (che già sarebbero sufficienti), posizionare l'Unione Europea come *donor* multilaterale è chiaramente discutibile. Acquisendo la prospettiva che privilegia l'assegnazione al destinatario piuttosto che l'origine del finanziamento, associare un organizzazione regionale al sistema delle Nazioni Unite (o a qualsiasi altra organizzazione universale multilaterale) risulta quantomeno azzardato. Come per gli aiuti bilaterali, le organizzazioni regionali sono infatti portatrici di interessi politici particolari<sup>29</sup>. Essendoci nelle intenzioni di questa ricerca anche quella di approfondire le interazioni tra gli interessi particolari legittimi e gli interessi generali tutelati dalle organizzazioni internazionali, l'Unione Europea non sarà considerata un *donor* multilaterale bensì bilaterale.

<sup>27</sup> OECD. (2011). *2011 DAC Report on Multilateral Aid*. [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac).

<sup>28</sup> Draetta, U. (2004). *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Ordinamento e Struttura dell'Unione Europea*. Milano: Giuffrè Editore.

<sup>29</sup> Riddell, R. (2007). *Does Foreign Aid Really Work*. New York: Oxford University Press.

## 1.2 Il dibattito sugli aiuti

La letteratura critica sugli aiuti è molto ampia e si può distinguere in almeno due correnti principali. La prima mette in discussione l'opportunità dell'aiuto in quanto tale<sup>30</sup> sia per i meccanismi che l'APS innesca, sia per le ragioni sottendono la maggior parte degli interventi. La seconda corrente si concentra per lo più sull'impatto e sull'efficacia degli aiuti ma, come vedremo nel paragrafo successivo, tale analisi si risolve piuttosto in un giudizio sull'efficienza dello strumento<sup>31</sup>.

### 1.2.1 I disincentivi

Tra i contributi più radicali alla critica degli aiuti in quanto tali, si collocano quanti hanno associato l'aiuto allo sviluppo ad un intervento pubblico, riconoscendogli tutti gli elementi distorsivi che la letteratura liberista attribuisce ad un'eccessiva invadenza dello stato<sup>32</sup>.

Questa letteratura, nata durante gli anni della contesa tra est ed ovest, ossia tra il modello socialista e quello liberista, radica i suoi argomenti nell'analisi della struttura degli incentivi. Come i singoli in un stato che livella tutti a valle attraverso la redistribuzione, e che quindi nasconde valori e disvalori relativi dei singoli, così i governi che compongono un sistema globale in cui si applica lo stesso metodo, sono portati al *free riding*<sup>33</sup>, ossia ad una deresponsabilizzazione individuale regolarmente camuffata da una prospettiva d'insieme<sup>34</sup>. Lo stesso argomento veniva poi utilizzato per criticare la struttura di incentivi che attraverso gli aiuti si andava delineando all'interno degli stati. Uno stato invadente, anche grazie ai fondi occidentali, era tutto quanto la teoria liberista tentava di combattere negli stati

---

<sup>30</sup> Nella prima corrente si annoverano nomi come: ...

<sup>31</sup> Della seconda corrente fanno parte tutto il materiale prodotto dalle organizzazioni internazionali a seguito della Conferenza sull'Efficacia dell'Aiuto di Parigi del 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>)

<sup>32</sup> Friedman, M. (1958). *Foreign Economic Aid: Means and Objective*. Yale Review , 500-516.

<sup>33</sup> Michael McFaul, K. S.-W. (2004). *After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>34</sup> Moyo, D. (2009). *La carità che uccide*. Milano: BUR.

occidentali e che però, per una grottesca eterogenesi dei fini, finiva per esportare nei paesi in via di sviluppo. Questi argomenti contribuirono a strutturare quello che venne poi definito il “Washington Consensus”<sup>35</sup>, ossia l’applicazione della teoria liberista all’agenda degli aiuti allo sviluppo. Questa dottrina, che in gradienti differenti per le diverse organizzazioni fu riproposta in tutte le pianificazioni degli interventi degli anni ’90, dava priorità ai cosiddetti “aggiustamenti strutturali”, ossia alle ristrutturazione dei bilanci degli stati e alle privatizzazioni .

### 1.2.2 Effetti collaterali

La contro-argomentazione al “Washington Consensus”<sup>36</sup> avanzata da molti studiosi di politica economica si radica nei successi alterni delle cure somministrate ai paesi in via di sviluppo sulla base di questa dottrina. Gli insuccessi degli stati del Sud America, che più di tutti si credette di poter curare con grandi dosi di liberismo, hanno portato alla ribalta del dibattito generale sugli aiuti un fattore spesso trascurato: il tempismo<sup>37</sup>. Secondo molti autori infatti, gli insuccessi degli aggiustamenti strutturali, e del liberismo su cui si fonda, sono legati ad una mancata analisi di contesto. Lo sviluppo, secondo queste argomentazioni è uno, ed è un percorso predefinito di cui i paesi occidentali sono i campioni. Esistono dei passaggi obbligati sulla rotta dello sviluppo<sup>38</sup> e l’analisi di questi passaggi aiuta a comprendere lo stadio in cui ogni paese si colloca dunque indica le azioni da praticare. Secondo questo approccio, in completa antitesi con le cure dettate dal Washington Consensus”, possono esistere per esempio delle fasi (i.e. “Import Oriented Countries”) in cui è necessario che il paese si chiuda al mercato internazionale per rafforzare il proprio mercato interno e non subire la concorrenza straniera<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Rodrik, D. (2004 ). *Goodbye washington consensus hello washington confusion*. Journal of Economic Literature, (44) issue 4 , 973-987.

<sup>37</sup> World Bank. (2002). *Transition, The First Ten Years* . Washington: The World Bank.

<sup>38</sup> Chang, H. -J. (2002). *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective* . London: Anthem Press.

<sup>39</sup> Ranis, J. F. (1999). *Growth and development from an evolutionary perspective*. Blackwell; e Hirschman, A. O. (1968). The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America. *The Quarterly Journal of Economics*, (82) issue 1 , 1-32.

### 1.2.3 L'imperialismo

Tra le altre critiche mosse agli aiuti internazionali in quanto tali esiste poi tutta la corrente di pensiero che individua negli aiuti uno strumento che perpetua l'imperialismo occidentale e la dipendenza<sup>40</sup>. Secondo questa teoria, gli stati occidentali attraverso gli aiuti interferiscono nel percorso autonomo di sviluppo dei paesi del sud del mondo e ne condizionano le traiettorie a proprio uso e consumo. I paesi occidentali anche grazie agli aiuti perpetuano la dinamica centro-periferia classica del rapporto tra madre patria e colonie.

### 1.2.4 Il *Big Push*

Tra gli argomenti a favore degli aiuti in quanto tali, va ricordata la teoria del "Big Push" di cui Jeffrey Sachs è il più celebre referente<sup>41</sup>. Secondo Sachs, padre degli Obiettivi del Millennio delle Nazioni Unite<sup>42</sup>, gli aiuti hanno il ruolo fondamentale di sopperire all'assenza di capitale libero (che nel modello "Smithiano" è dato dal surplus ricavato grazie ad un ciclo economico precedente proficuo<sup>43</sup>). Il capitale offerto dai donors internazionali sopperirà all'assenza di investimenti e quindi farà lievitare la produttività del lavoro, esattamente come è accaduto in occidente<sup>44</sup>. In questa argomentazione gli aiuti diventano la chiave dello sviluppo ed hanno effetti moltiplicativi ed irreversibili sul prodotto di tutto il sistema economico.

---

<sup>40</sup> Frank, A. G. (1966). The Development of Underdevelopment. *Monthly Review* 18 (4) , 17-37; Harvey, D. (2005). *The new imperialism*. Oxford: Oxford University Press; Cardoso, F. (1977). The Consumption of Dependency Theory in the United States', *Latin American Research Review* (12) issue 3 , 7-25; Dos Santos, Theotonio. (1970). The Structure of Dependence. *American Economic Review*.

<sup>41</sup> Sachs, J. (2005). *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York : Penguin Books.

<sup>42</sup> United Nations. (2000). *United Nations Millennium Development Goals*. Tratto il giorno Giugno 10, 2012 da [www.undp.org](http://www.undp.org): <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview.html>

<sup>43</sup> Ranis, J. F. (1999). *Growth and development from an evolutionary perspective*. Blackwell.

<sup>44</sup> Michael P. Todaro, S. C. (2003). *Economic Development*. Boston: Pearson Addison Wesley.

### 1.2.5 Sull'efficacia

Nella scia delle critiche mosse dai campioni del libero mercato si colloca più recentemente il contributo di William Easterly<sup>45</sup>. La differenza tra la riflessione di Easterly e quelle descritte sopra sta nel fatto che il Professore della New York University rivendica le regole del mercato non come riferimento dell'approccio al paese beneficiario bensì come riferimento per la strutturazione del meccanismo di gestione e concessione degli aiuti. Le proposte di Easterly non ambiscono a sopprimere gli aiuti in quanto tali, bensì a migliorare gli strumenti con cui vengono gestiti e concessi. La sua analisi non si concentra sugli aiuti ma sulla macchina degli aiuti. La proprietà transitiva utilizzata tipicamente dalle teorie costruttiviste<sup>46</sup>, sottende al processo di genesi della *macchina come prodotto della teoria*. Easterly sostiene infatti che l'approccio "comunistico/pianificatore"<sup>47</sup> dei *donors* ha prodotto un meccanismo che assomiglia in tutto e per tutto a quell'approccio. Nel prossimo paragrafo saranno illustrati tutti i vizi della macchina degli aiuti individuati da Easterly e altri. Al momento invece, risulta utile ripercorrerne brevemente le sue riflessioni e le soluzioni che l'autore ha individuato. Easterly sostiene che le organizzazioni internazionali monopolizzino il settore degli aiuti<sup>48</sup>. Per "monopolio" egli intende dire che queste organizzazioni sono le uniche a poter accedere ai fondi (bilaterali o multilaterali) e a poterli gestire (/implementare progetti) riducendo così le popolazioni interessate a semplici "beneficiarie". Come descritto nel primo paragrafo, questa tesi è vera solo parzialmente, essendo le organizzazioni non governative locali potenziali *executing partners* tanto quanto le organizzazioni internazionali contro cui lui si scaglia. Nonostante questo, è ragionevole sottolineare che i fondi gestiti dalle organizzazioni locali siano decisamente inferiori a quelli gestiti dalle organizzazioni internazionali (governative o non).

---

<sup>45</sup> Easterly, W. (2002). The Cartel of Good Intentions: Burocracy versus Market in Foreign Aid. *Center for Global Development*; Easterly, W. (2006). *The white man's burden*. London: Penguin Books Ltd.

<sup>46</sup> Micheal Tierney, C. W. (2006). *Principles and Principals? The Possibilities for Theoretical Synthesis and Scientific Progress in the Study of International Organizations*. Retrieved Ottobre 2012, 12, from <http://www.resnet.wm.edu/~mitier/recent%20papers/principals%20and%20principals.pdf>

<sup>47</sup> Friedman, M. (1958). Foreign Economic Aid: Means and Objective. *Yale Review*, 500-516.

<sup>48</sup> Easterly, W. (2002). The Cartel of Good Intentions: Burocracy versus Market in Foreign Aid. *Center for Global Development*

Sebbene non condanni gli aiuti in sé, Easterly utilizza una prospettiva che privilegia le dinamiche di assegnazione dei fondi piuttosto che 1) le logiche che sottendono la loro concessione (l'origine) o 2) i meccanismi micro e macroeconomici che innescano. Fa questo per aggredire la "comunità internazionale" come sistema organizzato di gestione di questi fondi. Le soluzioni che l'autore immagina per scardinare i meccanismi distorti della macchina dello sviluppo si fondano su due principi:

1. rimettere al centro gli individui (beneficiari) e gli incentivi che possono essere costruiti intorno a questi nelle dinamiche di assegnazione dei fondi
2. creare una struttura di assegnazione dei fondi che risponda a regole di mercato: competizione tra le organizzazioni internazionali e conseguente divisione del lavoro su base funzionale.

### 1.3 I vizi del sistema degli aiuti

Come anticipato nel paragrafo precedente, analizzare gli impatti degli interventi di sviluppo è considerata un'impresa molto complessa e rischiosa. E' fondamentale impossibile, infatti, riuscire ad isolare tutte le variabili che compongono un intervento e quindi dedurre una causazione diretta tra intervento e risultato dove, come nel caso della Maggior parte degli aiuti multilaterali,

1. il risultato andrebbe ricercato nello sviluppo del "sistema educativo", del "sistema sanitario", del "sistema fiscale" ecc.; e
2. esistono decine di cause concorrenti e capaci di influenzare quel risultato.

In sintesi, il dubbio su di una o più "*omitted variable*"<sup>49</sup> continua a scoraggiare gli studiosi dal definire dei modelli precisi da sottoporre ad effettiva verifica.

A questo si aggiunge il fatto che, gli indicatori di risultato ed i valori relativi hanno spesso tempi di "maturazione" molto ampi (i.e. sugli indicatori sanitari come la mortalità infantile o la malnutrizione, si valuta che gli effetti di politiche mirate producano effetti in un intervallo

---

<sup>49</sup> Joahua D. Angrist, J.-s. P. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton: Princeton University Press.

di tempo non inferiore ai 20 anni<sup>50</sup>). Le analisi sull'efficacia degli interventi, quindi, sono diventate automaticamente analisi sull'efficienza dello strumento, ossia della macchina degli aiuti.

All'interno di questo filone di pensiero si colloca la letteratura critica descritta di seguito. Letteratura ha avuto il merito di mettere in risalto tutti i vizi strutturali della comunità internazionale dell'aiuto allo sviluppo. I vizi "autoevidenti" della macchina sono molteplici, in questo paragrafo verranno discussi quelli evidenziati da tre autori, Easterly<sup>51</sup>, Moyo<sup>52</sup> e Ferguson<sup>53</sup>. Questi autori partono da prospettive molto differenti: Easterly racconta i vizi dell'aiuto allo sviluppo attraverso un focus sull'assenza di meccanismi di mercato nella gestione dei fondi. Per il Professore della New York University, le organizzazioni internazionali hanno una reale autonomia di gestione finanziaria. Ferguson analizzando un progetto infrastrutturale di un'agenzia bilaterale in Africa mette in risalto gli effetti politici degli interventi della macchina degli aiuti, effetti costantemente tralasciati dagli indicatori di risultato utilizzati dai tecnici di settore. Moyo, come Ferguson guarda all'interazione tra la comunità internazionale e la sfera politica locale mettendo in evidenza come questi vizi possono essere sfruttati dai poteri locali per scopi che molto spesso hanno direzione opposta ai desiderata della comunità internazionale.

Il primo aspetto messo in evidenza da William Easterly è l'esistenza di quello che lui chiama il "cartello delle buone intenzioni"<sup>54</sup>. Secondo l'autore, questo cartello è composto da tutte le organizzazioni internazionali che lavorano in un determinato paese e gestisce totalmente l'offerta degli aiuti. Easterly descrive in modo implicito lo iato che si crea tra i quartier generali delle organizzazioni (o quelli dei singoli governi per gli aiuti bilaterali) e la comunità

---

<sup>50</sup> Reddy, C. M. (2009). *Development Aid and Economic Growth: A Positive Long-Run Relation*. Washington: International Monetary Fund.

<sup>51</sup> Easterly, W. (2002). The Cartel of Good Intentions: Burocracy versus Market in Foreign Aid. *Center for Global Development*.

<sup>52</sup> Moyo, D. (2009). *La carità che uccide*. Milano: BUR.

<sup>53</sup> Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine*. London: University of Minnesota Press.

<sup>54</sup> Easterly, W. (2002). The Cartel of Good Intentions: Burocracy versus Market in Foreign Aid. *Center for Global Development*.



internazionale presente sul campo. Secondo l'autore infatti, la comunità internazionale (1) si coalizza perché un'azione di *lobbying* congiunta riesce ad essere molto più efficace nel *fund raising* di quanto potrebbe fare una qualsiasi organizzazione internazionale da sola. Il coordinamento sul campo (in un determinato paese) è paradossalmente una *credenziale* che conta nel momento in cui nelle sedi occidentali delle organizzazioni si decide a quale PVS assegnare i fondi. Insieme le organizzazioni riescono ad aumentare il volume degli aiuti in entrata, e poiché vivono tutte su percentuali più o meno alte dei budget dei programmi/progetti che gestiscono, hanno tutto l'interesse ad aumentare il numero di progetti e programmi in entrata.

Agendo come un vero e proprio cartello poi, le organizzazioni riescono a (2) sfuggire alle responsabilità della propria inefficacia e dei propri errori. L'azione diventa così "collettiva", un rifugio sicuro in cui le responsabilità dei singoli si disperdono. (3) Nessuna organizzazione trarrebbe vantaggio nel criticare l'operato delle altre perché rischierebbe di essere criticata a sua volta. Un'analisi critica di ciò che accade è inibita dal fatto che, ammettere che la macchina degli aiuti commetta degli errori oppure sia inefficace nel suo complesso, significherebbe rischiare di non ottenere più i dividendi del *fund raising* che fa il cartello, o peggio ancora, incrinare l'efficacia stessa del *fund raising*. Questo approccio acritico è tra l'altro molto difficile da smentire.

L'assenza di critiche legate a questo conflitto di interessi genera secondo l'autore "l'impossibilità del passato" ovvero le organizzazioni (4) non hanno un approccio critico al proprio operato e non imparano dai propri errori. Secondo Easterly questo conflitto di interessi occulta la memoria storica dell'aiuto e impedisce, di conseguenza, di migliorarlo. Oltre a quanto descritto nell'introduzione rispetto alla complessità dell'analisi dell'efficacia dell'aiuto, questa acriticità si nutre anche del fatto che (5) le organizzazioni internazionali sono spesso gli unici canali di informazione sul paese in cui operano. Il vuoto lasciato dalla mancata valutazione dell'efficacia dell'aiuto viene presto colmato da una sequenza di report e di documenti tesi a giustificare gli investimenti dei *donor*. Oltre a metter in risalto il latente conflitto di interessi dove (6) non esiste un soggetto terzo che giudica l'operato dell'organizzazione, l'autore insiste sul metodo, affermando che l'assestamento degli indicatori di risultato sia talmente complesso da rendere praticamente impossibile un

monitoraggio “da remoto”<sup>55</sup> (7). Questo sistema provoca tra l’altro il *drop out* (8), ossia la lenta esclusione e la progressiva sostituzione della burocrazia locale -incapace di seguire quegli standard di “monitoraggio”- a favore di quella straniera (i.e. delle organizzazioni)<sup>56</sup>. I programmi e i progetti vengono ormai stesi proprio per favorire questa auto-justificazione, è per questo che (9) le organizzazioni internazionali prediligono obiettivi molto visibili. L’esempio più lampante è dato dal settore delle infrastrutture dove alla manutenzione di una strada, progetto difficile da esibire come cardine dello sviluppo, verrà naturalmente preferita la *costruzione* di una strada nuova.

Anche il governo ospite resta coinvolto in questi conflitti di interesse. I governi locali infatti, per i motivi su descritti rispetto all’acquisizione di fondi, (10) non hanno interesse a denunciare le inefficienze della macchina. L’autore aggiunge poi che potrebbero esserci dei motivi politici per cui l’efficacia degli aiuti, cioè il cambiare realmente la condizione economico politica e sociale di un territorio non risulti tra le priorità della classe al governo (11). Questa evenienza tra l’altro, secondo Easterly, è uno degli argomenti più utilizzati dal cartello per giustificare i propri fallimenti.

La critica di Dambisa Moyo<sup>57</sup> si concentra sugli effetti disincentivanti di tutta la macchina degli aiuti sui governi locali. Secondo la scrittrice tra gli effetti distorsivi va sottolineato l’effetto disincentivante che gli aiuti hanno sulla finanza pubblica e nello specifico, (12) sul meccanismo di prelievo fiscale. L’afflusso di fondi stranieri, secondo Moyo, scoraggia il rafforzamento dei meccanismi di prelievo fiscale. Non solo, questo afflusso di fondi per attività legate allo sviluppo e al welfare (13) libera le risorse proprie dello stato che vengono quindi dirottate su altri settori ed utilizzate con meno efficienza, essendo il rapporto costo-opportunità molto più basso (14). Quest’afflusso di denaro che si sostituisce alle tasse ha poi un effetto deleterio sul rapporto politico tra l’elettorato e la dirigenza, dove quest’ultima (15) non deve più dipendere dal consenso e dalle tasse. La popolazione perde la capacità di contenere o magari sostituire il governo considerato inefficace. Si alimenta invece un

---

<sup>55</sup> Con l’espressione “da remoto” si intende il lavoro di monitoraggio e coordinamento delle azioni che avviene nei luoghi delle decisioni strategiche.

<sup>56</sup> In realtà il caso tajiko pare smentire l’assoluta negatività di questo sistema in quanto la burocrazia locale fa parte di un sistema politico finalizzato non alla prestazione dei servizi ma all’estrazione di risorse.

<sup>57</sup> Moyo, D. (2009). *La carità che uccide*. Milano: BUR.

meccanismo molto pericoloso di: a) completa autonomia della classe dirigente rispetto alla base elettorale b) indebolimento del legame dato dall'istituto della rappresentanza e della *Politica* più in generale.

Moyo critica poi il meccanismo di concessione di finanziamenti utilizzato dai *donors* legato alla spesa. Se un governo non dimostra di aver speso i fondi che gli erano stati assegnati in precedenza perde automaticamente dei crediti per l'accesso ai nuovi fondi. Questo meccanismo genera una spesa spesso inefficiente che a sua volta crea ulteriori disincentivi. I flussi degli aiuti smorzano oltretutto gli incentivi della classe dirigente a cercare e creare fonti di reddito alternative per lo stato (16).

Detto questo, l'autrice affronta il tema degli aiuti nei contesti ad elevata corruzione. L'argomento ruota intorno al fatto che il governo risulta monopolista rispetto agli aiuti della comunità internazionale. Questo monopolio e le rendite che ne conseguono:

(17) rafforzano la classe al potere e lo status quo;

(18) la rafforzano ancor di più se i fondi liberati dall'ingresso degli aiuti vengono utilizzati per rafforzare gli eserciti (regolari o meno);

(19) scoraggiano e indeboliscono l'alternativa.

James Ferguson nel suo "*Anti-Politics machine*"<sup>58</sup>, sebbene analizzi il caso di un solo progetto in un piccolo stato dell'Africa, ritiene di poter generalizzare le sue conclusioni a tutta la macchina degli aiuti. Secondo lo studioso questo salto è ammissibile per via dall'altissimo livello di standardizzazione delle procedure, dei programmi e dei metodi di pianificazione che esistono nel settore, e dall'esistenza di una classe di addetti (*expats*) che riproducono questi standard in ogni paese in cui lavorano. Partendo da questo assunto Ferguson sostiene che il sistema degli aiuti produca (20) un rafforzamento innaturale dello stato e della burocrazia e (21) trasformi questi ultimi e la povertà, in strumenti e questioni di rilievo tecnico e non politico. Aggiunge che (22) i progetti di sviluppo portino lo stato (burocratico) in luoghi dove prima non c'era, luoghi in cui crea nuove alleanze e da cui assorbe nuove energie sottraendole al mercato.

---

<sup>58</sup> Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine*. London: University of Minnesota Press.

### 1.3.1 Alcune rielaborazioni

Laddove risulti chiaro che i vizi descritti da William Easterly rappresentino veri e propri conflitti di interesse interni alla macchina dello sviluppo, quelli descritti da Dambisa Moyo e da Ferguson possono riscontrarsi in determinate circostanze ma gli esiti non sono così scontati in quanto non esiste un automatismo chiaro e un conflitto d'interessi tale da renderli autoevidenti. **Questi vizi possono essere rintracciati solo attraverso l'analisi storica effettuata caso per caso.**

Sulla base di questo ragionamento sulla verificabilità, si rende utile riordinare tutti i vizi descritti in due categorie: i vizi autoevidenti e i vizi "storici". All'interno di queste categorie è poi possibile rintracciare vizi primari, ossia vizi che generano altri vizi (segnalati dal tratto pieno); e vizi secondari, ossia che si innescano a causa di altri vizi (segnalati dal tratto vuoto).

Tra i vizi autoevidenti si annoverano:

- La coalizzazione della comunità internazionale (vizio n.1)
- La comunità internazionale come unica fonte di informazione sul paese (vizio n.5)
  - La collettività come rifugio dalle responsabilità individuale (vizio n.2)
  - La mancata critica (vizio n.3)
  - La mancata autocritica (vizio n.4)
  - L'autovalutazione (vizio n.6)
- Il lavoro su progetti che offrono grande visibilità (vizio n.9)
- La complessità degli strumenti tecnici utilizzati (vizio n.7)
  - il *drop out* (vizio n.8)
- La mancata critica da parte dei governi locali (vizio n.10)

Sui vizi "storici", va detto prima qualcosa. Primo, è chiaro che se si ragiona anche partendo dal concetto di "ingerenza" e da quello di "legittimità" (da parte della comunità internazionale di condizionare la storia di un paese), queste circostanze sono negative in quanto tali. Allo stesso tempo, essere di fronte ad un paese con un governo "legittimo" che pratica il metodo democratico e implementa riforme tese sinceramente ad elevare il tenore di vita della sua popolazione oppure ad un paese in preda ad una classe al potere

irresponsabile e illegittima che mal gestisce le risorse, cambia profondamente la prospettiva sulla gravità di questi vizi. Tranne le circostanze appena citate, le altre non possono essere considerate distruttive *tout court* senza un'analisi preliminare del contesto in cui la comunità internazionale va ad operare. Secondo, indipendentemente dal tipo di paese in oggetto, il verificarsi di tutte queste circostanze dipende profondamente dal grado di impegno che la macchina profonde nel paese. Ad un impegno massiccio corrisponde una Maggiore probabilità che questi meccanismi si inneschino. In paesi meno attrattivi per l'assistenza della comunità internazionale queste circostanze saranno molto più "annacquate" e meno riconoscibili.

### 1.3.2 Strumenti dell'analisi preliminare

Per identificare il tipo di stato in oggetto, questo studio si servirà della classificazione proposta da Peter Evans in "Embedded Autonomy"<sup>59</sup>. Evans nel suo studio, utilizza due archetipi, Il Congo –Kinshasa da un lato, e il Giappone del "boom economico" dall'altro, come vertici di un asse che giustappone gli stati "predatori" a quelli che lui definisce "sviluppisti":

*"Juxtaposizng "predatory" and "developmental states focuses attention on variation defined in terms of developmental outcomes. Some states extract such large amounts of otherwise investable surplus while providing so little in the way of "collective goods" in return that they do indeed impede economic transformation. (...) Other states foster long-term entrepreneurial perspectives among private élites by increasing incentives to engage in transformative investments and lowering risks. These states may not be immune to using social surplus for the ends of incumbents and their friends rather than of the citizenry as a whole, but on balance the consequences of their actions promote rather than impede transformation"*<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. . Princeton: Princeton University Press.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pg. 44

Nell'analisi di contesto quindi:

*“The challenge is to link obvious variations in outcome to underlying differences in state structure and state-society relations. (...) It is not just (...) developmental performance that defines the (...) state. Internal organization and the structure of its (the state’s) ties to society mark it just as clearly”<sup>61</sup>.*

Il primo archetipo, il Congo, è secondo Evans un esempio da manuale di “stato predatorio”. Tra le caratteristiche strutturali dello stato e del rapporto tra stato e società, Evans mette in evidenza 10 caratteristiche riassunte nella tabella sotto.

<b>CARATTERISTICHE DELLO “STATO PREDATORIO”</b>		
1	Forza	Lo stato riesce a implementare le sue azioni senza entrare in negoziazioni con la società civile.
2	Debolezza	Lo stato è incapace di trasformare la società e l'economia.
3	Estrazione	Lo stato riesce ad estrarre e appropriarsi delle risorse pubbliche.
4	Frammentazione	Lo stato non riesce a controllare l'operato dei pubblici ufficiali. E' il regno degli individui e non della coesione corporativa (della burocrazia).
5	Occupazione	L'apparato dello stato, ad altissimo livello (ministeri, organi giudiziari e forze dell'ordine) è controllato dal clan del presidente e dai suoi uomini di fiducia. A scendere, la prima cerchia è assegnata a coloro i quali hanno relazioni personali e dirette con il Presidente e dipendono

---

<sup>61</sup> Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, pg. 44

		(per rendita e prestigio) da quest'ultimo.
6	<i>Marketization</i> <sup>62</sup> ossia la compravendita di ogni cosa	I personalismi dei vertici statali provocano l'impraticabilità di comportamenti legalmente ineccepibili da parte delle sfere più basse. In un effetto-valanga, qualsiasi frammento di potere pubblico (anche a livelli bassissimi) riesce ad essere sfruttato per acquisire risorse e denaro (collusione).
7	Repressione	L'unico ambito di presunta coesione corporativa è offerto dalla forza repressiva che riesce anche a proiettarsi sul territorio.
8	Dipendenza	Il controllo dipende non dal consenso ma dalle alleanze internazionali
9	Paralisi	In un contesto dove tutti i comportamenti sono dettati dal personalismo e dalla compravendita, la nascita di una classe borghese orientata ad effettuare investimenti di lungo termine è praticamente impossibile <sup>63</sup> .
10	Departecipazione	E' l'obbiettivo strategico e politico dello stato, che gli garantisce la sopravvivenza <sup>64</sup> . Tutti i gruppi di interesse che possono contendere il potere al clan del presidente e ad i suoi associati sono distrutti prima ancora di emergere. E' la disarticolazione della società. Senza organizzazioni d'interesse (interessi di lugo periodo) non c'è trasformazione, non c'è tempo, senza trasformazione c'è solo disordine e stagnazione/immobilismo.

**Figura 3: Caratteristiche dello "stato predatorio" - Evans**

<sup>62</sup> *Ibidem*, pg. 47

<sup>63</sup> Su questo punto v. Chang, paragrafo 1.2.2

<sup>64</sup> Quello che in uno stato democratico fanno le istituzioni

Tra le caratteristiche dello "stato sviluppista" invece, Evans ne annovera 7:

<b>CARATTERISTICHE DELLO "STATO SVILUPPISTA"</b>		
1	Capitali	Lo stato sopprime all'assenza di capitali.
2	Induzione	Lo stato riesce a pilotare gli investimenti dei privati.
3	Agenzia	Lo stato si dota/legittima il lavoro di un'agenzia pubblica (MITI in Giappone) dedicata alla razionalizzazione degli investimenti.
4	Appartenenza	La burocrazia (e nello specifico quella che forma il MITI) è forte, talentuosa e prestigiosa. C'è un'osservanza rigida delle norme, gli incentivi della collettività del corpo burocratico e quelli individuali sono allineati. C'è autonomia, non anarchia
5	Network interno	L'apparato dello stato, ad altissimo livello, è composto da persone formate nelle stesse università. Il network naturale creatosi durante gli anni di formazione rappresenta uno strumento di naturale scioltezza della pratica burocratica.
6	Network esterno	I vertici dello stato e dell'economia, ad altissimo livello, sono composti da persone formate nelle stesse università. Il network naturale creatosi durante gli anni di formazione rappresenta uno strumento di naturale apertura del corpo burocratico. I due vertici definiscono insieme strategie e politiche industriali
7	Consenso	Il network esterno garantisce il consenso allo stato

Figura 4: Caratteristiche dello "stato sviluppista" - Evans



Una via di mezzo tra i due archetipi è rappresentata dal Brasile. Secondo Evans infatti, questo paese non è riuscito a riformare le sue strutture in modo radicale, ma ha invece applicato la cosiddetta “riforma per aggiunta” ossia ha creato delle sacche di efficienza al proprio interno. Non è riuscito ad abbattere l’oligarchia terriera preesistente ma è rimasto dipendente da quest’ultima, anzi addirittura, l’oligarchia ha usato le riforme modernizzatrici dello stato (liberalizzazioni) per rinforzarsi e catturare nuove risorse o posizioni di rendita. Nonostante questo processo, il Brasile è comunque riuscito, tramite le sacche di efficienza di cui si è dotato, ad innescare un processo di efficientamento e razionalizzazione industriale tipo-Giappone.

### **1.3.3 I vizi “storici”**

Di seguito si riportano quindi i meccanismi che possono essere considerati gravemente negativi *tout court* e quelli che dipendono dalla qualità dello stato. Questi ultimi poi, accanto ad alcuni vizi “secondari” specifici, verranno ribaditi tra quelli che si innescano a causa della compresenza di uno stato “predatorio”.

Vizi “storici” che non dipendono dalla qualità dello stato:

- I disincentivi per la classe dirigente a cercare fondi (vizio n.15)
- Il disincentivo sul prelievo fiscale (vizio n.12)
  - Allontanamento della popolazione dai rappresentanti politici (vizio n.14)
  - Scoraggiamento e indebolimento dell’alternativa politica (vizio n.18)
- Trasformazione del concetto di sviluppo in questione di rilievo tecnico e non politico (vizio n.20)
- Rafforzamento della classe al potere e dello status quo (vizio n. 16)
- Rafforzamento della burocrazia (vizio n.19)
- Proiezione dello stato (burocratico) in luoghi dove prima non c’era (vizio n.21)
- Mancata condanna dell’inefficienza della macchina (vizio n.11)

Vizi “storici” che dipendono dalla qualità dello stato:

- Rafforzamento degli eserciti (vizio n.17)

- Liberazione di risorse che vengo dirottate su altro (vizio n.13)

Vizi “storici” che pur non dipendendo solo dalla qualità dello stato, in presenza di uno stato “predatorio” vengono gravemente amplificati:

- Rafforzamento della classe al potere e dello status quo (vizio n. 16)
- Rafforzamento innaturale dello stato e della burocrazia (vizio n.19)
- Proiezione dello stato (burocratico) in luoghi dove prima non c’era (vizio n.21)
  - Liberazione di risorse che vengo dirottate su altro (vizio n.13)
  - Rafforzamento degli eserciti (vizio n.17)
    - Allontanamento della popolazione dai rappresentanti politici (vizio n.14)
    - Scoraggiamento e indebolimento dell’alternativa politica (vizio n.18)
    - Trasformazione del concetto di sviluppo in questione di rilievo tecnico e non politico (vizio n.20)

E’ importante rilevare che la combinazione di alcuni di questi vizi con laa presenza di uno stato “predatorio” danno luogo a circoli viziosi che si auto-alimentano.

E’ il caso dei vizi n.14 e 18 sull’indebolimento del fronte politico (inteso nel senso più lato possibile del termine) e il vizio n. 20 sul restringimento del campo politico generale afavore della tecnica, oppure dello scollamento tra rappresentanti e rappresentati legato alla mancata necessaria concertazione sul prelievo fiscale (vizio n.12) e il rafforzamento degli eserciti (vizi n.17) che assurgono ad elementi di un dialogo tra i due corpi politici (stato e società) che in realtà non trova altri mezzi e altri spazi.

Allo stesso tempo ha senso sottolineare che questi vizi e questi circoli viziosi, che si vanno a sommare allo stato “predatorio” e alle sue politiche rappresentano un ostacolo durissimo e quasi insormontabile per la definizione, l’approvazione e l’implementazione di ristrutturazioni economiche e sociali.

## Conclusioni

Questo capitolo ha illustrato brevemente quali sono gli attori dell'aiuto allo sviluppo, le correnti di pensiero prevalenti e la critica mossa al settore in particolare da parte di tre autori: William Easterly, Dambisa Moyo e James Ferguson. Nell'ultima parte del capitolo è stato introdotto un modello di definizione della qualità dello stato come traccia e *benchmark* utile a definire i contesti entro cui opera la macchina degli aiuti. Il test sul contesto tajiko dei capitoli successivi permetterà di sintetizzare a quali vizi si espone la macchina degli aiuti lavorando in quel contesto e, parallelamente, a quali vizi la macchina stessa nel suo operare espone il paese. I vizi descritti in questo capitolo (con la numerazione utilizzata in questo capitolo), saranno ripresi in più parti di questa ricerca.

## Secondo Capitolo. Il coordinamento degli aiuti

### Introduzione

Prima di analizzare nel dettaglio il coordinamento degli aiuti è importante soffermarsi sull'ipotesi di partenza di questa ricerca. E' possibile considerare la comunità degli aiuti un sistema organizzato? Se sì, di che tipo di sistema si tratta?

La letteratura sulle istituzioni internazionali *come organizzazioni*<sup>65</sup> non è particolarmente ricca. Ancor meno ricca è la letteratura sul *coordinamento* come un tipo di organizzazione in sé. Come affermano Tierney e Weaver<sup>66</sup>, l'argomentazione su questo tema è stata costantemente assorbita dal confronto tra due approcci teorici contrastanti afferenti alle Relazioni Internazionali intese come disciplina, ossia nella dialettica tra razionalisti e costruttivisti.

Fermo restando che questa ricerca viva sull'ipotesi che il sistema internazionale sia un'arena aperta in cui si confrontano entità non omogenee che perseguono interessi spesso contrastanti<sup>67</sup>, quello che interessa in questa sede è capire quali sono i soggetti che partecipano al grande gioco degli aiuti e quali regole si sono dati per coordinarsi.

Secondo Anna Herrausen<sup>68</sup> per coordinamento si intende "il tentativo di legare/allineare le diverse parti di un sistema, attraverso il coordinamento il sistema riduce le duplicazioni dei

---

<sup>65</sup> Gayl Ness, S. B. (1988). Bridging the gap: international organizations as organizations. *International Organization*, 245-273.

<sup>66</sup> Micheal Tierney, C. W. (2006). *Principles and Principals? The Possibilities for Theoretical Synthesis and Scientific Progress in the Study of International Organizations*. Retrieved Ottobre 2012, 12, from <http://www.resnet.wm.edu/~mitier/recent%20papers/principals%20and%20principals.pdf>

<sup>67</sup> Ikenberry. (2001). *Manuale di Relazioni Internazionali*. Bari: La Terza.

<sup>68</sup> Herrausen, A. (2007). *Coordination in United Nations Peacebuilding*. Berlino: WZB Social Science Research Center Berlin.

servizi dati dai diversi erogatori aumentano così le *chance* di fornire adeguatamente i servizi essenziali e di permettere a tutti i clienti di avervi accesso<sup>69</sup>.

## 2.1 Gli archetipi dell'organizzazione

Mutuando le categorie utilizzate delle Scienze dell'Organizzazione<sup>70</sup> categorie che molto devono alla sistematizzazione di Max Weber<sup>71</sup> esistono tre archetipi di organizzazione: l'organizzazione gerarchica, il mercato e il network. Tra i criteri distintivi utilizzati anche per questi archetipi, quelli utilizzati da Koremenos, Lipson e Snidal risultano molto esaustivi<sup>72</sup>. Questi sono:

1. il processo decisionale, detto altrimenti, il gradiente di "centralizzazione";
2. la *membership*, ossia il confine del sistema organizzato di cui si tratta;
3. lo scopo, condiviso o meno;
4. il controllo finanziario;
5. l'adattamento al contesto.

### 2.1.1 L'organizzazione gerarchica

In un'organizzazione di tipo gerarchica, il processo decisionale è accentrato nelle mani di un organo. Quest'organo impone le decisioni *su tutte le parti che compongono l'organizzazione -e solo su quelle*. Si profila quindi una struttura verticale dove il vertice definisce gli obiettivi, gli incarichi, il budget e le responsabilità delle parti ad esso sottoposte, e le parti accettano e l'esistenza del vertice e le scelte che da questo ricadono su di loro. La divisione degli obiettivi, incarichi e responsabilità può seguire una logica di funzione o di cellula. Nel

---

<sup>69</sup> *ibidem*

<sup>70</sup> *ibidem*

<sup>71</sup> Weber, M. (1974). *Economia e Società*. Milano: Edizioni di Comunità.

<sup>72</sup> Snidal, K. L. (2001). The Rational Design of International Institutions. *International Organization* 55, 761-799.

primo caso il contributo che verrà richiesto alle diverse parti dell'organizzazione sarà dato dal complesso di competenze messe in campo dagli addetti e dal prodotto (non finito) che queste competenze possono produrre. I contributi delle diverse parti verranno a loro volta assemblati da addetti specializzati in questa funzione. Nel caso di organizzazioni gerarchiche cellulari, le parti dell'organizzazione saranno organizzate in diverse gruppi autonomi capaci di produrre prodotti/risultati finiti. Questo secondo tipo di struttura è certamente più recettiva degli stimoli esterni<sup>73</sup>.

In un'organizzazione di tipo gerarchica, l'accentramento del processo decisionale può essere retto dal carisma del leader, da un insieme di regole o dalla tradizione. Secondo Weber, la burocrazia è un'organizzazione gerarchica si regge su di un insieme di regole<sup>74</sup>.

### **2.1.2 Il mercato**

In un'organizzazione di tipo "mercato" non esiste un vertice. Il meccanismo che regola quest'organizzazione prescinde dalla legittimità che le parti potrebbero (o meno) riconoscergli. Il meccanismo sopravvive a tutti i cambiamenti nei confini e nella struttura interna del sistema che governa e non è controllabile dalle parti. Come il prezzo, elemento ordinatore del mercato, governa ed è governato dall'alternarsi delle interazioni delle parti, così in un'organizzazione di tipo "mercato" si innesca autonomamente un meccanismo che regola le interazioni tra le parti. Ogni parte che compone questa organizzazione definisce per se stessa obiettivi budget e risultati da raggiungere, gli obiettivi e i risultati delle varie parti non sono necessariamente complementari. Anzi, i risultati dell'uno possono mettere in discussione l'esistenza stessa di un'altra parte che partecipa al sistema. In questa non complementarietà risiede l'incentivo all'efficienza (riduzione dei costi) e alla divisione del lavoro oltre che l'estrema sensibilità al contesto. La riduzione dei costi in questo tipo di organizzazione diventa qualcosa di molto simile al prezzo in un mercato<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> *ibidem*

<sup>74</sup> Weber, M. (1974). *Economia e Società*. Milano: Edizioni di Comunità.

<sup>75</sup> Herrausen, A. (2007). *Coordination in United Nations Peacebuilding*. Berlino: WZB Social Science Research Center Berlin.

### 2.1.3 Il network

In un organizzazione di tipo “network” esistono diversi centri decisionali che concorrono alla creazione di un macro-risultato (/prodotto) spontaneamente condiviso. Questa condivisione nasce dalla reiterazione delle interazioni tra le parti, questa reiterazione permette alle parti di conoscersi e condividere lo scopo ultimo. I centri decisionali di un network definiscono gli obiettivi e budget per se stessi; le parti di un network producono risultati (/prodotti) finiti. Questa struttura è marcatamente orizzontale e para-anarchica<sup>76</sup>. Pur avendo numerosi aspetti positivi legati per lo più al fatto che le parti possono riadattare il proprio assetto in modo molto rapido in risposta agli stimoli esterni (come in un’organizzazione gerarchica cellulare), in questo modello non esiste un elemento ordinatore (i.e. i costi nel modello “mercato”). Per questo motivo il network può comportare duplicazioni e *gaps* che rendono tutto il modello inefficiente. Questa assenza riconosciuta di efficienza crea costanti pressioni centrifughe e centripete. Mentre le pressioni centrifughe non causano ricadute, essendo i confini del sistema non rigidi (a differenza del modello gerarchico) le pressioni centripete hanno delle importanti implicazioni. Molto spesso infatti si traducono nell’emergere di un *primus inter pares* a cui i componenti del network decidono in modo volontaristico di delegare dei poteri di coordinamento perché si innalzi il livello di efficienza di tutto il sistema e si evitino quindi le duplicazioni e i *gaps*. La definizione di questo *primus inter pares* non è codificata (come nel modello gerarchico “legale”) ma poggia sulla posizione privilegiata che una parte può vantare sulle altre come **epicentro relazionale tra le parti stesse**. La differenza tra il *primus inter pares* di un network e l’organo decisionale di un’organizzazione gerarchica di base carismatica, sta nel fatto che mentre nel secondo caso i confini del sistema che viene governato sono rigidi, nel primo caso, esiste un elemento di anarchia che sommato alle forze centrifughe di cui sopra, può cambiare di volta in volta i confini del sistema. In sintesi il ruolo di *primus inter pares*, viene riconosciuto all’attore del sistema che più di tutti aggrega consenso e autorevolezza, dove il consenso e l’autorevolezza sono funzione:

---

<sup>76</sup> Herrausen, A. (2007). *Coordination in United Nations Peacebuilding*. Berlino: WZB Social Science Research Center Berlin.

- dell'impegno (misurato anche su base temporale);
- della standardizzazione dei rapporti con tutti gli altri attori del sistema (equidistanza); e
- dalla capacità di definire l'agenda collettiva.

#### 2.1.4 Quale archetipo per il coordinamento degli aiuti – parte prima

Sul coordinamento degli aiuti come "organizzazione", il fatto che esista uno scopo condiviso da molti -ossia lo sviluppo del paese in questione<sup>77</sup>, porta ad escludere l'adozione del modello "mercato". Più difficile risulta invece escludere un archetipo tra i due modelli rimasti: "gerarchico" o "network", dove nel "network" risulterebbe necessario capire chi e per quale ragione arriva ad assumere il ruolo di *primus inter pares*. Come affermato in precedenza, questa ricerca parte dall'assunto che gli stati perseguano interessi particolari spesso configgenti e spesso, come nel caso di conflitti embarghi ecc., addirittura in conflitto con lo scopo stesso degli aiuti allo sviluppo<sup>78</sup>. Questo assunto giustifica l'esclusione degli stessi dal novero degli attori che attraverso un modello gerarchico o un modello consensuale (network), possano verosimilmente rivestire un ruolo-guida nel coordinamento degli aiuti. Risulta quindi opportuno concentrare l'analisi che seguirà esclusivamente sulle organizzazioni multilaterali.

Un altro aspetto importante da mettere in rilievo in questa fase riguarda il fatto che, nonostante le organizzazioni internazionali siano riconosciute come soggetti di diritto internazionale, ossia portatrici di un interesse generale che supera la somma degli interessi degli stati (*uti singuli*) che le compongono<sup>79</sup> (Draetta, 2010), l'azione di queste organizzazioni non sostituisce sempre quella degli stati.

Stati e organizzazioni internazionali molto spesso finanziano e gestiscono sul campo programmi di cooperazione allo sviluppo anche parallelamente. Per il tema dello sviluppo economico e sociale, a differenza che per quello della sicurezza, il lavoro autonomo (non in

---

<sup>77</sup> Riddell, R. (2007). *Does Foreign Aid Really Work*. New York: Oxford University Press.

<sup>78</sup> *ibidem*

<sup>79</sup> Draetta, U. (2010). *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*. Milano: Giuffrè Editore.



coordinamento) dei singoli stati non è automaticamente interpretato come un fallimento degli obiettivi dell'organizzazione. Sulla sicurezza invece De Guttery, Pagani e altri<sup>80</sup> arrivano a contare ogni intervento sul campo di uno stato, intervento non concordato con il Consiglio di Sicurezza, come un fallimento di tutto il sistema delle Nazioni Unite (unica organizzazione multilaterale universale competente sul tema della sicurezza).

E' come se quindi si delineassero due regimi differenti, uno sulla sicurezza per cui il coordinamento e la voce unisona giustificano l'essenza stessa dell'organizzazione; ed uno per gli interventi di cooperazione allo sviluppo, dove gli interventi autonomi degli stati non solo sono tollerati ma vengono considerati un esercizio legittimo delle facoltà proprie di ogni paese<sup>81</sup>. Sul fronte della cooperazione finanziaria, come per la cooperazione economica e sociale, le azioni autonome degli stati non sanciscono automaticamente un fallimento delle organizzazioni preposte<sup>82</sup>. Tale evidenza pone diversi quesiti. Molti interventi di cooperazione allo sviluppo, infatti, nascono come supporto o come assestamento di un'azione di consolidamento della sicurezza. Essendo gli interventi di emergenza e di sviluppo evidentemente interconnessi<sup>83</sup>, è logico immaginare che in quelle circostanze il coordinamento sia garantito dalle stesse strutture che gestiscono l'emergenza-sicurezza almeno in una fase (più o meno lunga) di transizione dagli interventi di emergenza-sicurezza a quelli di sviluppo economico e sociale.

Nei paragrafi successivi verranno illustrati i percorsi intrapresi dalle due principali organizzazioni multilaterali mondiali (in termini di portata finanziaria): UN e World Bank per quanto riguarda il coordinamento degli interventi di sviluppo. Queste azioni sono state finalizzate, fin da subito, a strutturare e quindi rendere prevedibili:

1. le relazioni tra i loro diversi uffici, dipartimenti e settori interni;
2. le relazioni con i governi ospitanti; e
3. le relazioni con le altre organizzazioni atte a garantire un coordinamento delle azioni sul campo.

---

<sup>80</sup> Pagani, D. G. (2005). *Le Nazioni Unite*. Bologna: Il Mulino.

<sup>81</sup> Riddell, R. (2007). *Does Foreign Aid Really Work*. New York: Oxford University Press.

<sup>82</sup> Moyo, D. (2009). *La carità che uccide*. Milano: BUR.

<sup>83</sup> United Nations. (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. New York: United Nations.

L'ultimo elemento serve a mettere in risalto i tentavi di acquisire una posizione di vantaggio relativo rispetto agli altri attori della cooperazione allo sviluppo. Questi tentativi sono stati dettati inoltre dalla volontà di evitare gli effetti negativi del mancato coordinamento, ossia le duplicazioni e i *gaps*.

## 2.2 Le Nazioni Unite

Il sistema delle Nazioni Unite è disegnato dalla sua Carta<sup>84</sup>, sottoscritta dai 51 membri originari ed adottata per acclamazione a S. Francisco il 26 Giugno 1945. I membri delle Nazioni Unite sono attualmente 193.

La composizione attuale della macchina UN può essere schematizzata come segue:

Dopo aver dichiarato:

*“1. Mantenere la pace e la sicurezza internazionale, ed a questo fine: prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace, e conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace.*

*2. Sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale;*

*3. Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione”<sup>85</sup>;*

---

<sup>84</sup> United Nations. (1945, Giugno 26). *Statuto*. Retrieved Ottobre 01, 2012, from ONU Italia: [www.onuitalia.it/nu/statuto/introduzione.html](http://www.onuitalia.it/nu/statuto/introduzione.html)

<sup>85</sup> *Ibidem*, art.1

al comma 4 dello stesso articolo si dichiara come fine ultimo dell'organizzazione quello di costituire il centro di coordinamento delle attività di cui al comma 1, 2 e 3 (cfr. *Costituire un centro per il coordinamento dell'attività delle nazioni volta al conseguimento di questi fini comuni*<sup>86</sup>).

Va notato che questo trattato non solo stabilisce che il coordinamento delle attività è una *facoltà* dell'organizzazione, ma esprime in modo chiaro come in materia di sicurezza e nel campo della cooperazione, l'organizzazione travalica i confini dell'insieme delle parti sottoscrittenti, creando obblighi "*erga omnes*" (stati membri, stati non membri e altri attori della sfera internazionale)<sup>87</sup>.

Nel diritto dei trattati (non in quello delle organizzazioni internazionali) questa dinamica è nota ai giuristi per via del processo che ha interessato i diritti umani. In questo settore infatti i trattati, pur vincolando i soli firmatari, hanno acquisito nel tempo valenza di diritto consuetudinario creando **obblighi negativi** per tutti gli stati<sup>88</sup>.

Altrettanto degno di nota è l'art 2 della Carta che afferma: "(...) *Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengano essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i Membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del Capitolo VII*"<sup>89</sup>.

### 2.2.1 La Cooperazione Economica e Sociale

In materia di Cooperazione Economica e Sociale, la Carta, al Capitolo 9, art. 55 afferma:

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, art.1

<sup>87</sup> Conforti, B. (2002). *Diritto Internazionale*. Napoli: Editoriale Scientifica.

<sup>88</sup> *ibidem*

<sup>89</sup> United Nations. (1945, Giugno 26). *Statuto*. Retrieved Ottobre 01, 2012, from ONU Italia: [www.onuitalia.it/nu/statuto/introduzione.html](http://www.onuitalia.it/nu/statuto/introduzione.html), art.2

*“Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell’uguaglianza dei diritti o dell’autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno:*

*a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d’opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale;*

*b) la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa;*

*c) il rispetto e l’osservanza universale dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione”<sup>90</sup>.*

E che (art.60): *“Il compito di adempiere le funzioni dell’Organizzazione indicate in questo Capitolo spetta all’Assemblea Generale e, sotto la sua direzione, al Consiglio Economico e Sociale, che a tale scopo dispone dei poteri ad esso attribuiti dal Capitolo X”<sup>91</sup>.*

Ex art.62, il Consiglio Economico e Sociale può fare raccomandazioni all’Assemblea Generale<sup>92</sup>.

Va inoltre ricordato che l’Assemblea è l’*organo principale* a cui fanno capo anche vari *organi sussidiari* (art.22). La facoltà di creare organi sussidiari appartiene anche al Consiglio di Sicurezza (art. 29)<sup>93</sup>.

A livello organizzativo/procedurale interno, l’art.68 riconosce infine al Consiglio Economico e Sociale la facoltà di istituire *“(…) commissioni per le questioni economiche e sociali e per promuovere i diritti dell’uomo, nonché quelle altre commissioni che possono essere richieste per l’adempimento delle sue funzioni”*<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> United Nations. (1945, Giugno 26). *Statuto*. Retrieved Ottobre 01, 2012, from ONU Italia: [www.onuitalia.it/nu/statuto/introduzione.html](http://www.onuitalia.it/nu/statuto/introduzione.html), art.55

<sup>91</sup> *Ibidem*, art.60

<sup>92</sup> *Ibidem*, art.62

<sup>93</sup> *Ibidem*, art. 22 e art. 29

<sup>94</sup> *Ibidem*, art.68

All'art. 57 la Carta riconosce poi il ruolo degli "Istituti Specializzati" atti a ricoprire "vasti compiti internazionali nei campi economico, sociale, culturale, educativo, sanitario e simili"<sup>95</sup> e affida il coordinamento di questi al Consiglio Economico e Sociale<sup>96</sup>.

Su questo punto è interessante notare che il classico dilemma sul beneficiario dell'intervento delle Nazioni Unite: "popoli"/"nazioni" oppure alternativamente, "stati" (come per gli art. 1 e 2 della Carta: autodeterminazione dei popoli e integrità territoriale degli stati) si ripropone anche nel Capitolo 9 quando viene definito l'oggetto della cooperazione economica e sociale. L'art.55 parla infatti di "nazioni" e non si stati membri o governi<sup>97</sup>.

### 2.3 I momenti salienti

Ripercorrere le attività delle Nazioni Unite alle prese con i capitoli 9 e 10 della Carta, e nello specifico con quanto riportato dai Report sulle attività concernenti l'art.55<sup>98</sup> dà la possibilità di:

1. definire gli **organi** sussidiari creati appositamente e descrivere gli **strumenti** di pianificazione che UN e questi organi si sono dati
2. capire quali siano state le **linee di principio** che hanno influenzato la condotta dell'organizzazione;
3. dedurre il **confine del sistema** a cui queste soluzioni parlano.

I principi e gli assetti organizzativi che le Nazioni Unite si sono date hanno, infatti, influenzato e sono stati influenzati a loro volta dalle dinamiche interne all'organizzazione, dal

---

<sup>95</sup> *Ibidem*, art.57

<sup>96</sup> *Ibidem*, art.58 e 63

<sup>97</sup> *Ibidem*, art.55

<sup>98</sup> United Nations. (1954). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 10, 2012, from Repertory of Practice of United Nations Organs - Art. 55 Repertory of Practice (1945-1954): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_orig\\_vol3-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_orig_vol3-art55_e.pdf#pagemode=none), e successive.

sistema di relazioni con i governi beneficiari e dalle relazioni che l'organizzazione ha intessuto con il resto dell'universo degli attori coinvolti negli aiuti (istituti specializzati e non).

### 2.3.1 Oltre la Seconda Guerra Mondiale (1945-54)

Come descritto dal *Repertory of Practice of United Nations Organs*<sup>99</sup>, due aspetti dell'azione internazionale per lo sviluppo economico hanno occupato in modo preponderante l'agenda delle Nazioni Unite in quegli anni: l'assistenza tecnica ed il finanziamento per lo sviluppo. L'attenzione riposta sullo sviluppo economico andava a sostituirsi gradualmente alle emergenze di soccorso, riabilitazione e ricostruzione che fino ad allora avevano coagulato gli sforzi degli stati membri dell'UNRRA<sup>100</sup> sforzi che erano stati diretti al sostegno dei paesi che erano appena usciti dalla guerra.

#### L'EPTA, l'UNICEF e gli altri fondi

A livello organizzativo i report del 1945-55 vedono uno stanziamento di fondi approvato dall'Assemblea Generale per consentire al Segretario Generale di costituire un *team* di esperti interni, esterni o dipendenti degli istituti specializzati che formassero i funzionari dei

---

<sup>99</sup> United Nations. (1954). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 10, 2012, from *Repertory of Practice of United Nations Organs - Art. 55 Repertory of Practice (1945-1954)*: [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_orig\\_vol3-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_orig_vol3-art55_e.pdf#pagemode=none)United

Nations. (1955). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 11, 2012, from *Repertory of Practice of United Nations Organs - Art.55 Repertory of Practice (1954-55)*: [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_supp1\\_vol2-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_supp1_vol2-art55_e.pdf#pagemode=none)

<sup>100</sup> "L'U.N.R.R.A. (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*), organizzazione umanitaria internazionale, è stata fondata nel 1943 con l'accordo di quarantaquattro paesi allo scopo di fornire aiuto e assistenza immediati ai paesi più colpiti dalla guerra ed ha cominciato a operare in Europa nel 1944, non appena le forze alleate hanno iniziato la liberazione dei paesi mediterranei e balcanici". Tratto da: Ministero dell'Interno. (s.d.). Tratto il giorno Giugno 20, 2012 da Il Fondo UNRRA: [http://www.libertacivilimmigrazione.interno.it/dipim/site/it/dipartimento/direzioni\\_centrali/affari\\_generali/a\\_reav/](http://www.libertacivilimmigrazione.interno.it/dipim/site/it/dipartimento/direzioni_centrali/affari_generali/a_reav/)

PVS su programmi di sviluppo<sup>101</sup>. Nella stessa risoluzione, l'Assemblea autorizzò il Segretario ad organizzare trasferte di formazione all'estero per i funzionari e a richiedere il supporto logistico e tecnico dei governi beneficiari per lo svolgimento di queste attività. L'Assemblea precisò che queste azioni di assistenza tecnica sarebbero state intraprese soltanto qualora il governo beneficiario ne avesse fatto richiesta. Aggiunse poi che questa assistenza non avrebbe dovuto interferire in nessun modo con gli affari interni dello stato, nè generare alcuna considerazione di tipo politico e che sarebbe stata concessa soltanto ai governi o attraverso di essi.

Pochi mesi dopo, dando seguito al piano delineato dall'Assemblea, il Consiglio Economico e Sociale chiese al Segretario Generale di elaborare un programma di assistenza tecnica insieme al Comitato per il Coordinamento (Administrative Committee on Coordination)<sup>102</sup>, alle altre organizzazioni internazionali e ai governi. Il programma disegnato da questo lavoro congiunto di UN, istituti specializzati, organizzazioni internazionali e governi<sup>103</sup> fu acquisito dalla Risoluzione 222 del 1949 del Consiglio Economico e Sociale<sup>104</sup> e istituito dall'Assemblea Generale come "Expanded Programme on Technical Assistance" (EPTA). Insieme al programma furono creati due organi. Il primo, il "Technical Assistance Board" (TAB) composto da tutti i responsabili delle organizzazioni che partecipavano al Programma, e presieduto dal Segretario Generale aveva il compito di scegliere a quale organizzazione elargire i fondi che i governi avrebbero messo a disposizione del programma in un conto istituito dal Segretario Generale (questi fondi, da regolamento, non potevano essere

---

<sup>101</sup> United Nations. (1948, Dicembre 4). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 2012, 2012, from GA Risoluzione 200 (III): <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/71/IMG/NR004371.pdf?OpenElement>

<sup>102</sup> Il Comitato di Coordinamento è stato creato nel 1946 dal Consiglio Economico e Sociale su invito degli Stati Uniti. Questo comitato riuniva tutti gli "administrative officers" degli istituti specializzati delle Nazioni Unite ed era presieduto dal Segretario Generale. L'obbiettivo di questo comitato era riuscire a coordinare le azioni di tutte gli istituti specializzati delle Nazioni Unite (United Nations, 1946).

<sup>103</sup> United Nations. (1949a). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 11, 2012, from Report del Segretario Generale E/1377/ADD.1: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL4/908/00/pdf/NL490800.pdf?OpenElement>

<sup>104</sup> United Nations. (1949b, Agosto 15). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 11, 2012, from ECOSOC Risoluzione 222 (IX): <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/759/36/img/NR075936.pdf?OpenElement>

vincolati ad un paese o ad un istituto specializzato predefinito). Il secondo organo creato, il “Technical Assistance Committee”, composto da membri del Consiglio Economico e Sociale, sostituiva il Consiglio su tutte le questioni che riguardavano questo argomento e gestiva le relazioni del Consiglio col TAB.

A livello operativo, l’assistenza tecnica offerta dall’EPTA sarebbe stata offerta dagli istituti specializzati e dalle altre organizzazioni partner del programma. Nel caso in cui la richiesta di un governo avesse riguardato un ambito non coperto dalla competenza specifica di alcun istituto specializzato o organizzazione partner, la richiesta sarebbe stata gestita direttamente dal Segretario Generale. L’idea era quella di mettere a disposizione dei governi ospiti le capacità di pianificazione strategica degli esperti internazionali delle Nazioni Unite al fine di assicurare che i singoli progetti di un paese trovassero coerenza in un disegno complessivo di sviluppo.

Il sistema di attribuzione dei fondi di EPTA si è andato definendo nel tempo. Nella prima formulazione<sup>105</sup> i fondi venivano assegnati dal TAC alle diverse organizzazioni partecipanti in una percentuale che oscillava a seconda delle richieste dei governi, dei settori di intervento e di un’associazione diretta tra un settore specifico ed un’organizzazione specializzata in quel settore. Nel 1954 questa procedura fu rivista dalla risoluzione 542 del Consiglio<sup>106</sup> che imponeva un’assegnazione che mettesse al centro le reali esigenze e le priorità del paese ospite. In questa risoluzione si chiedeva al TAB, nella persona del suo delegato sul campo (il *Resident Representative - RR*), di supportare i governi nella definizione di queste esigenze e priorità. Al delegato del TAB venne inoltre riconosciuta la responsabilità di coordinare le consultazioni tra tutte le organizzazioni partner dell’EPTA e il governo, e di veicolare le richieste del governo ospite al TAC.

Sul fronte dell’assistenza finanziaria, il Consiglio Economico e Sociale rilevava l’esigenza di creare un fondo specifico delle Nazioni Unite sullo sviluppo Economico e Sociale<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> *ibidem*

<sup>106</sup> United Nations. (1954). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 2012 12, 2012, from ECOSOC Risoluzione 542: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/766/23/img/NR076623.pdf?OpenElement>

<sup>107</sup> United Nations. (1954). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 10, 2012, from Repertory of Practice of United Nations Organs - Art. 55 Repertory of Practice (1945-1954): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_orig\\_vol3-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_orig_vol3-art55_e.pdf#pagemode=none); e United



Negli stessi anni decise di creare un fondo che garantisse assistenza all'infanzia in contesti di emergenza, l'UNICEF. Il Segretario generale avrebbe trasferito tutti gli *assets* di UNRRA a questo fondo e avrebbe governato il *board*, composto da stati membri delle Nazioni Unite. L'Assemblea Generale invitò fin da subito gli stati a contribuire a questo Fondo. L'UNICEF avrebbe operato solo dove il governo ospite l'avesse gradito, appoggiandosi a livello operativo ad altre agenzie umanitarie o, tra gli istituti specializzati delle Nazioni Unite, all'Organizzazione Mondiale della Sanità.

Il Consiglio sollecitò infine l'IBRD (International Bank for Reconstruction and Development – World Bank) a prendere iniziativa per costituire un istituto in grado di finanziare progetti privati nei PVS (quello che poi sarà l'IFC, International Finance Corporation, creato in effetti nel 1956<sup>108</sup>).

### **I principi cardine**

Nella stessa risoluzione, il Consiglio riprese, ampliandoli, i principi guida espressi nella Risoluzione 200 del 1948<sup>109</sup>. Gli obiettivi dell'assistenza tecnica erano quelli di 1)rafforzare le economie attraverso lo sviluppo dell'industria e dell'agricoltura perché raggiungessero la piena indipendenza economica e politica, in accordo con lo spirito della Carta, e 2)sostenere livelli più alti di benessere economico e sociale delle popolazioni.

Nello stesso periodo il Consiglio Economico e Sociale e l'Assemblea, con il supporto del Segretariato, iniziarono a delineare con precisione tutti gli ambiti in cui l'assistenza tecnica sarebbe stata offerta ai governi dei paesi in via di sviluppo: oltre a quelli tradizionali dell'economia, furono introdotti nuovi campi quali il controllo demografico la statistica, le migrazioni le politiche sociali ecc.

---

Nations. (1955). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 11, 2012, from Repertory of Practice of United Nations Organs - Art.55 Repertory of Practice (1954-55): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_supp1\\_vol2-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_supp1_vol2-art55_e.pdf#pagemode=none)

<sup>108</sup> Sulla storia dell'IFC, v.

[http://ifcext.ifc.org/ifcext/masterinternet.nsf/AttachmentsByTitle/ifctFS.htm/\\$FILE/ifctFS.htm](http://ifcext.ifc.org/ifcext/masterinternet.nsf/AttachmentsByTitle/ifctFS.htm/$FILE/ifctFS.htm)

[http://ifcext.ifc.org/ifcext/masterinternet.nsf/AttachmentsByTitle/ifctFS.htm/\\$FILE/ifctFS.htm](http://ifcext.ifc.org/ifcext/masterinternet.nsf/AttachmentsByTitle/ifctFS.htm/$FILE/ifctFS.htm)

<sup>109</sup> United Nations. (1948, Dicembre 4). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 2012, 2012, from GA Risoluzione 200 (III): <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/71/IMG/NR004371.pdf?OpenElement>

Si delineavano inoltre nuovi metodi e nuovi principi:

- a. l'assistenza sarebbe stata offerta solo tramite i governi, su richiesta dei governi;
- b. l'assistenza tecnica non avrebbe dovuto interferire in nessun modo con gli affari politici ed economici interni dello stato, nè generare alcuna considerazione di tipo politico.
- c. a livello di pianificazione degli interventi, il Report per il 1954-55 afferma la volontà delle Nazioni Unite di garantire la massima *ownership* del programma da parte del governo ospite, quindi rimettere a quest'ultimo la definizione del "country programme" (ossia degli obiettivi e delle azioni) del team di esperti<sup>110</sup> (United Nations, 1955), ossia del **coordinamento sul campo**.

### **I confini del sistema**

Come emerge dai paragrafi precedenti, la creazione dell'EPTA è stata fortemente voluta e condizionata dagli stati membri. Tale volontà si rileva proprio nella definizione dei principi guida che mettono al centro i governi beneficiari (piuttosto che altre istanze territoriali potenzialmente in grado di ricevere aiuti i.e. gruppi di interesse, partiti, enti locali ecc.).

L'ACC, l'EPTA e il TAB risultano, quindi, i primi strumenti di **coordinamento "interno"** delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati. Rispetto alle altre organizzazioni internazionali infine, come dimostra il sollecito all'IBRD e il ruolo del delegato del TAB sul campo, il Consiglio Economico e Sociale inizia fin da subito a posizionarsi come centro di **coordinamento di scopo "da remoto"** (fatto salvo il **coordinamento sul campo** che rimase nelle mani del governo ospite - punto c. del paragrafo precedente).

---

<sup>110</sup> United Nations. (1955). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 11, 2012, from Repertory of Practice of United Nations Organs - Art.55 Repertory of Practice (1954-55): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_supp1\\_vol2-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_supp1_vol2-art55_e.pdf#pagemode=none)

### 2.3.2 Nuovi strumenti (1955 – 59)

Con la risoluzione 1219 del 1957<sup>111</sup>, l'Assemblea Generale decise di creare uno "Special Fund" per arricchire il ventaglio di azioni a supporto della crescita economica e sociale dei paesi in via di sviluppo. Questo fondo avrebbe raccolto i contributi volontari dei governi e avrebbe potuto finanziare **progetti** di varia natura nel campo dell'incremento della produttività industriale ed agricola, della pubblica amministrazione e in quello delle risorse. La scelta dei progetti da finanziare sarebbe stata affidata ad un organo creato appositamente, l'implementazione invece, agli istituti specializzati, all'EPTA o a strutture proprie del Fondo stesso.

Il secondo elemento degno di nota per il periodo 1955-59<sup>112</sup> riguarda la Risoluzione 1256 del 1958<sup>113</sup> dell'Assemblea Generale. Con questa risoluzione l'Assemblea estese a *ruoli operativi ed esecutivi* ricoperti da esperti l'assistenza tecnica. Stabiliva poi che questo programma "ancillare" all'EPTA (che prese il nome di "OPEX"), avrebbe avuto un carattere temporaneo e che le funzioni di questi nuovi esperti prestati ai governi ospiti sarebbero state definite dal governo ospite di concerto con il Segretario Generale. Da notare negli stessi anni l'allargamento del TAB all'IAEA a nuove organizzazioni.

#### **Strategia e ownership**

Nella Risoluzione 659<sup>114</sup>, il Consiglio Economico e Sociale accolse con soddisfazione il ruolo proattivo dei paesi ospiti dell'EPTA (così come riferiti dal TAB) nella gestione del programma. Secondo il TAB infatti, in quegli anni i paesi iniziarono ad interpretare il coordinamento delle azioni delle organizzazioni aderenti all'EPTA in modo "positivo", dandogli una prospettiva

---

<sup>111</sup> United Nations. (1957). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 1219: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/120/02/IMG/NR012002.pdf?OpenElement>

<sup>112</sup> United Nations. (1960). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from Repertory of Practice of United Nations Organs - Art. 55 Repertory of Practice (1955-1959): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_supp2\\_vol3-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_supp2_vol3-art55_e.pdf#pagemode=none)

<sup>113</sup> United Nations. (1958). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 1256 : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/747/00/IMG/NR074700.pdf?OpenElement>

<sup>114</sup> United Nations. (1957). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da ECOSOC - Risoluzione 659/1957: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/766/23/IMG/NR076623.pdf?OpenElement>

pluriennale. Queste nuove declinazioni del concetto di *ownership* e di *coordinamento* aggiungevano un elemento di strategia a quello che fino ad allora era stato interpretato in modo molto più residuale come un lavoro atto ad evitare duplicazioni e accavallamenti tra le organizzazioni.

### **I confini – doppio livello**

Come dimostrano le risoluzioni sopra citate, In questo periodo si va rafforzando l'idea di un doppio livello di coordinamento. Il coordinamento delle azioni **sul campo**, facoltà affidata al governo ospite, aveva l'obiettivo di innestare gli interventi della macchina degli aiuti nella programmazione pluriennale locale, e di armonizzare i programmi locali ed internazionali; ed il coordinamento delle Nazioni Unite, degli istituti specializzati e delle organizzazioni del TAB che mirava invece a 1)ridistribuire fondi progetti e responsabilità ai vari attori, ed a 2)coprirne gli eventuali gap **da remoto** (ossia dai quartier generali delle organizzazioni).

### **2.3.3 Nuovi strumenti – la pianificazione (1959 – 69)**

Tra le novità di questi anni evidenziate dai Report sul 1959-66 e 1966-69<sup>115</sup>, la più rilevante riguarda sicuramente il nuovo focus sulla pianificazione pluriennale. Con la Risoluzione 1708 l'Assemblea Generale<sup>116</sup> dà mandato al Segretario Generale per creare un Centro sulla Proiezione e Pianificazione Economica, che -in coordinamento con gli altri istituti di pianificazione delle commissioni regionali del Consiglio (creati dalla stessa risoluzione e finanziati dallo "Special Fund")-, avrebbe dovuto creare una mappatura delle migliori pratiche di pianificazione esistenti, e lavorare con le altre organizzazioni internazionali sulle

---

<sup>115</sup> United Nations. (1967). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from Repertory of Practice of United Nations Organs - Art.55 Repertory of Practice (1959-66): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_supp2\\_vol3-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_supp2_vol3-art55_e.pdf#pagemode=none)

United Nations. (1970). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from Repertory of Practice of United Nations Organs - Art. 55 Repertory of Practice (1966-1969): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_supp4\\_vol2-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_supp4_vol2-art55_e.pdf#pagemode=none)

<sup>116</sup> United Nations. (1961b). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 1708: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/167/61/IMG/NR016761.pdf?OpenElement>

proiezioni economiche globali da cui far discendere una pianificazione locale adeguata. I risultati di questo lavoro sarebbero stati messi a disposizione degli istituti di pianificazione creati dalle commissioni regionali del Consiglio. Negli stessi anni furono creati: un nuovo organo sussidiario delle Nazioni Unite, l'UNCTAD, ed un nuovo istituto specializzato, l'UNIDO, l'uno sul commercio, l'altro sullo sviluppo industriale.

Il secondo aspetto di rilievo per il periodo 1959 – 66 è la creazione da parte del Consiglio Economico e Sociale di un Comitato (interno) per il Programma e il Coordinamento. Questo comitato sarebbe stato composto da 11 rappresentanti di stati selezionati tra i membri del TAC e avrebbe portato all'attenzione del Consiglio tutte le istanze di rilievo in merito alla programmazione, alle aree prioritarie e al coordinamento sollevate dagli istituti specializzati e dall'ACC<sup>117</sup>.

Il terzo aspetto di rilievo del periodo in analisi è la creazione dell'UNDP (United Nation Development Fund) come fusione dell'EPTA e dello Special Fund. Fermo restando che sarebbero sopravvissuti due fondi separati, tutte le altre strutture dei due programmi subirono delle modifiche atte ad incrementare il livello di coordinamento finanziario 1) delle azioni delle Nazioni Unite e 2) tra le azioni delle Nazioni Unite e quelle degli istituti specializzati. Il TAC e l'organo di indirizzo dello Special Fund vennero sostituiti da un "Governing Council" che avrebbe approvato i programmi proposti dai governi ospiti e allocato i fondi necessari all'implementazione di questi programmi. Il TAB si trasformava nell'Inter-Agency Consultative Board (IACB), presieduto dal Segretario Generale, che avrebbe incluso oltre ai rappresentanti degli istituti specializzati, anche i referenti dell'IAEA, WFP e UNICEF. Tra i compiti dello IACB vi era quello di selezionare i programmi proposti dai governi ospiti prima di sottoporli al "Governing Council". Questa selezione preventiva avrebbe tenuto in considerazione le attività ordinarie degli istituti specializzati **evitando eventuali duplicazioni**. Tra i nuovi strumenti di questo periodo, il Repertory of Practice of United Nations Organs, art.55 per il 1966-69<sup>118</sup>, ricorda la creazione di "United Nation Capital Development Fund" gestito dai vertici dell'UNDP.

---

<sup>117</sup> United Nations. (1962). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from ECOSOC Risoluzione 920 (XXIV): [www.un.org/en/ga/cpc/res920xxxiv.shtml](http://www.un.org/en/ga/cpc/res920xxxiv.shtml)

<sup>118</sup> United Nations. (1970). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from Repertory of Practice of United Nations Organs - Art. 55 Repertory of Practice (1966-1969): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_supp4\\_vol2-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_supp4_vol2-art55_e.pdf#pagemode=none)

## **I principi e la prima agenda**

Nella Risoluzione 786 del Consiglio<sup>119</sup>, si ribadisce che saranno i paesi che ricevono gli aiuti a scegliere quali programmi e progetti vorranno accogliere e con quali mezzi si dovranno implementare. Nella stessa risoluzione si riafferma che le organizzazioni che partecipano all'assistenza tecnica offerta dalle Nazioni Unite sarebbero state le uniche responsabili per quei programmi e progetti.

Gli anni '60 furono per le Nazioni Unite il primo esperimento di campagna globale per lo sviluppo. Nel 1961 infatti l'Assemblea, con la risoluzione 1710<sup>120</sup> lanciò la "Development Decade". Questa campagna si era rivolta agli stati membri delle Nazioni Unite e alle relative popolazioni, ed agli stati membri degli istituti specializzati perché incrementassero l'impegno per lo sviluppo. L'obiettivo della campagna era riuscire ad accompagnare i paesi in via di sviluppo su traiettorie di crescita (del PIL) del 5% annuo entro la fine degli anni '60. La strategia espressa dall'Assemblea Generale per gli anni '60, riconfermata anche per la decade successiva, fu pensata come uno sforzo di coordinamento e cooperazione del sistema delle Nazioni Unite "under intergovernmental guidance"<sup>121</sup>.

## **I confini – la responsabilità funzionale ovvero il coordinamento interno**

Tale prospettiva pluriennale agevolò un cambiamento organizzativo tra le Nazioni Unite ed i suoi istituti specializzati. Il Comitato per il Programma e il Coordinamento d'accordo con l'ACC, evidenziò l'urgenza di adottare un framework generale a cui le Nazioni Unite e tutti gli istituti specializzati avrebbero dovuto attenersi. Tale framework avrebbe permesso a tutti gli attori interessati di suddividere le proprie responsabilità su base **funzionale**, superando quindi l'approccio atomistico tenuto fino ad allora. La proposta fu accolta dalla risoluzione

---

<sup>119</sup> United Nations. (1960). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from ECOSOC Risoluzione 786: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/758/40/IMG/NR075840.pdf?OpenElement>

<sup>120</sup> United Nations. (1961a). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 1710: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/167/63/IMG/NR016763.pdf?OpenElement>

<sup>121</sup> United Nations. (1968a). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 2411: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/243/71/IMG/NR024371.pdf?OpenElement>

984 del Consiglio<sup>122</sup>, questa misura può essere letta come il primo passo che diede concretezza al **coordinamento "interno"** definito nei paragrafi precedenti. Nella trentesima sessione, il Consiglio acquisiva inoltre un'istanza del Comitato per il Programma e il Coordinamento che chiedeva alle Nazioni Unite e ai suoi istituti specializzati di porre una Maggiore enfasi sulle attività nei paesi *vis a vis* il lavoro negli *headquarters*. Negli stessi anni, il Consiglio, nella Risoluzione 795 del 1960<sup>123</sup> chiese a tutti i governi, alle agenzie specializzate e all'ACC di potenziare la figura e l'incarico dei *Resident Representatives*. Lavorando (per quanto riguarda il sistema UN) alla **costruzione della sua autorità sul campo** come riferimento unico della programmazione e dell'attuazione delle attività degli istituti.

Sul rapporto delle Nazioni Unite con gli altri attori della macchina degli aiuti è da notare in quegli anni la creazione dell'IDA (International Development Association - affiliata di IBRD) alla quale l'Assemblea Generale rivolge subito l'auspicio di una collaborazione strutturata e continuativa (sul piano strategico ed operativo) con la famiglia delle organizzazioni UN<sup>124</sup>. Quelle stesse organizzazioni furono sollecitate in seguito a mettere a disposizione dei PVS dei fondi per l'industrializzazione, la riforma agraria, la salute, la casa, l'amministrazione della giustizia e le comunità locali. estendendo lo scopo delle loro azioni fin ad allora rivolte al settore dell'educazione<sup>125</sup>.

#### **2.3.4 Nuovi strumenti (1970-78)**

La seconda "United Nations Development Decade" iniziò ufficialmente il 1 Gennaio 1971. In questi anni non ci furono grandi ristrutturazioni interne, fatto salva la creazione di un nuovo programma per l'emergenza e la formalizzazione di nuovi ambiti di lavoro per alcuni degli

---

<sup>122</sup> United Nations. (1963). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from ECOSOC Risoluzione 984: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/760/23/img/NR076023.pdf?OpenElement>

<sup>123</sup> United Nations. (1960). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da ECOSOC - Risoluzione 795/1960: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/758/40/IMG/NR075840.pdf?OpenElement>

<sup>124</sup> United Nations. (1959). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 1420: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/142/43/IMG/NR014243.pdf?OpenElement>

<sup>125</sup> United Nations. (1968b). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 2436: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/243/96/IMG/NR024396.pdf?OpenElement>

organi già esistenti<sup>126</sup> e la creazione di una nuova posizione di coordinamento interno, quella del Direttore Generale per lo sviluppo e la cooperazione economica internazionale. Questo incarico sarebbe stato affidato direttamente dal Segretario affinché fosse assicurato il coordinamento di tutte le attività dell'organizzazione sul piano economico e sociale.<sup>127</sup>

Alla luce dei processi di decolonizzazione e della crisi economica in corso, venne assegnato al segretario Generale l'incarico di coordinare un apposito programma di aiuti d'emergenza e sviluppo. Fu creato un fondo apposito ed un organo di gestione composto dai rappresentanti di 36 stati. Quest'organo ebbe tra i propri compiti anche il monitoraggio complessivo degli interventi di emergenza (sia multilaterali che bilaterali). La comunità internazionale fu chiamata a contribuire al fondo e a supportare la pianificazione strategica dell'organo gestore<sup>128</sup>. Intorno al Segretario Generale veniva invece lentamente, ma progressivamente costruito un ruolo cardine nella gestione dell'emergenza e del coordinamento degli interventi di emergenza<sup>129</sup>, il Segretario Generale infatti ex. art.99 della Carta: "(..) può richiamare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza su qualunque questione che, a suo avviso, possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale"<sup>130</sup>. Va notato che per condizioni di "emergenza" si intendono sia i casi di disastri naturali che quelli di altro tipo (i.e. guerre ecc.)<sup>131</sup>. L'Assemblea crea quindi un ruolo (gerarchicamente corrispondente a quello del Sotto Segretario Generale) dedicato al coordinamento dell'emergenza. L'ufficio

---

<sup>126</sup> United Nations. (1970). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from Repertory of Practice of United Nations Organs - Art. 55 Repertory of Practice (1966-1969): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_supp4\\_vol2-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_supp4_vol2-art55_e.pdf#pagemode=none)

<sup>127</sup> United Nations. (1977). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 32/197: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/314/32/IMG/NR031432.pdf?OpenElement>

<sup>128</sup> United Nations. (1974). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 3202: <http://www.un-documents.net/s6r3202.htm>

<sup>129</sup> United Nations. (1976). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 31/187: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/303/70/IMG/NR030370.pdf?OpenElement>

<sup>130</sup> United Nations. (1945, Giugno 26). *Statuto*. Retrieved Ottobre 01, 2012, from ONU Italia: [www.onuitalia.it/nu/statuto/introduzione.html](http://www.onuitalia.it/nu/statuto/introduzione.html)

<sup>131</sup> United Nations. (1971). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 26/2816: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/328/32/IMG/NR032832.pdf?OpenElement>

<sup>131</sup> V. paragrafo 2.3.6

<sup>131</sup> United Nations. (1975). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 3489: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/002/02/IMG/NR000202.pdf?OpenElement>



permanente del “*Disaster Relief Coordinator*” sarebbe stato situato a Ginevra, il lavoro di questo ufficio avrebbe dovuto garantire continuità con i “*Country Programme*”<sup>132</sup> e con le azioni di tutti gli istituti e organi delle Nazioni Unite, delle altre organizzazioni internazionali dedicate all’emergenza e allo sviluppo, oltre che degli istituti finanziari internazionali (il cui ruolo nell’emergenza è ritenuto di estrema rilevanza). Il Coordinatore avrebbe dovuto aiutare il governo beneficiario a definire le proprie necessità e avrebbe dovuto guidare la transizione tra lo stadio dell’emergenza e quello della riabilitazione (affidato ad altri istituti delle Nazioni Unite).

L’Assemblea Generale sollecitò in modo esplicito per la prima volta tutta la famiglia UN e gli stati affinché iniziassero a lavorare su di una allocazione dei fondi sistematica e preventivabile, che aiutasse i governi beneficiari a pianificare le proprie azioni e di conseguenza ad usare gli aiuti in modo più efficiente<sup>133</sup>.

### **I principi e i confini – il “Country programme”**

In questi anni, per via del processo di decolonizzazione quasi concluso, il principio della sovranità degli stati (vecchi e nuovi) venne riaffermato con forza e calato in tutti gli ambiti di lavoro delle Nazioni Unite. Tra questi ambiti, si annoverano tutte quelle materie capaci di influenzare lo sviluppo dei nuovi stati (su cui si concentrava l’incessante sforzo diplomatico del Consiglio e dall’Assemblea teso a definire norme di condotta internazionali i.e. commercio, tecnologia ecc). Per quanto riguarda gli interventi sul campo, in questi anni venne definita la procedura di supporto alla formalizzazione del “*Country Programme*”: il “*Resident Representative*” delle Nazioni Unite avrebbe supportato il Governo ospite nella redazione del programma, sintetizzando tutti i contributi dei responsabili di diversi istituti specializzati sul campo<sup>134</sup>.

---

<sup>134</sup> United Nations. (1979). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from Repertory of Practice of United Nations Organs - Art.58 Repertory of Practice (1970-78): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art58/english/rep\\_supp5\\_vol3-art58\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art58/english/rep_supp5_vol3-art58_e.pdf#pagemode=none)

Tra gli elementi dinamici più interessanti di questa seconda decade per lo sviluppo spicca la riconferma delle Nazioni Unite come leader nella definizione dell'agenda globale. L'acquisizione di questo ruolo dominante si evince dal carattere assertivo del documento strategico. Questo documento fu diretto infatti agli organi sussidiari, agli istituti specializzati e, per la prima volta agli stati membri intesi come agenti dell'aiuto bilaterale. A tutti fu richiesto uno sforzo di coordinamento che agevolasse una migliore divisione del lavoro<sup>135</sup>. Ultimo aspetto di rilievo per il periodo in analisi è l'apparizione della categoria dei "least developed countries" su cui l'Assemblea ritenne di dover iniziare un'operazione specifica atta a sollecitare Maggiori contribuzioni finanziarie da parte degli stati membri.

### 2.3.5 Nuovi Strumenti – la decentralizzazione (1978 -1988)

Tra i nuovi strumenti di cui si è dotata la macchina delle Nazioni Unite tra il 1978 e il 1988<sup>136</sup> vanno ricordati il lancio della terza "Development Decade" il 1 Gennaio 1981, ed una conseguente "International Development Strategy"<sup>137</sup> che affronta tutti gli ambiti di intervento dello stato: dall'agricoltura all'energia. Il Consiglio istituisce poi, grazie alla Risoluzione 1981/80<sup>138</sup>, la possibilità di inviare missioni di consulenza ai governi composte da esperti interdisciplinari (aspetti legali, tecnici, aspetti di *governance* ecc.), invita quindi il Segretario e il CPC a mantenere un forte coordinamento di tutte le attività degli istituti specializzati e degli organi sussidiari. E' sempre il consiglio, alla ricerca di un Maggior

---

<sup>135</sup> United Nations. (1970). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 2626: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/91/IMG/NR034891.pdf?OpenElement>

<sup>136</sup> United Nations. (1985). *United Nations Treaty Collection*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da Repertory of Practice of United Nations Organs - Art.55 Repertory of Practice (1979-84): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_supp6\\_vol4-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_supp6_vol4-art55_e.pdf#pagemode=none); United Nations. (1989). *United Nations Treaty Collection*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da Repertory of Practice of United Nations Organs - Art.55 Repertory of Practice (1985-88): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_supp7\\_vol4-art55\\_e\\_advance.pdf](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_supp7_vol4-art55_e_advance.pdf)

<sup>137</sup> United Nations. (1980). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA Risoluzione 35/36: <http://www.un.org/documents/ga/res/35/a35r56e.pdf>

<sup>138</sup> United Nations. (1981). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da ECOSOC - Risoluzione 1981/80: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/766/92/IMG/NR076692.pdf?OpenElement>

coordinamento trasversale delle azioni della famiglia UN che sollecita degli incontri tra il CPC e l'ACC su varie tematiche tra cui l'implementazione della nuova strategia<sup>139</sup>

Con la Risoluzione 41/174 poi<sup>140</sup>, l'Assemblea invita gli stati e il segretario a armonizzare gli strumenti e i metodi di studio della condizione economica dei paesi in via di sviluppo per permettere un Maggior coordinamento nella pianificazione strategica. Invita quindi il segretario a rendere espliciti questi metodi e ad applicarli agli studi che vengono prodotti annualmente dall'organizzazione.

Nel 1987 l'Assemblea, acquisito il fallimento della comunità internazionale nel raggiungere gli obiettivi della terza decade, decise di riformare le sue strutture e dare nuovo slancio all'impegno per la cooperazione<sup>141</sup>. Chiese infatti a tutti gli istituti e le altre organizzazioni di semplificare le proprie procedure di pianificazione per agevolare la *ownership* dei governi sui piani di sviluppo e integrare i programmi/progetti nella pianificazione locale in modo più agevole. Decise quindi di decentralizzare ai "resident coordinators" dei vari paesi l'analisi su quali progetti/programmi finanziare, ossia il coordinamento "operativo". Il ruolo di *liason* tra tutti i paesi sarebbe spettato a livello centrale all'amministratore di UNDP e al Direttore Generale per la cooperazione<sup>142</sup>. Ai paesi e agli organi inter-governativi si chiedeva inoltre di rispettare il ruolo di coordinamento sull'assistenza tecnica affidato anni prima all'UNDP. L'Assemblea chiedeva infine di essere aggiornata sulle relazioni in essere a livello-paese tra gli istituti e la Banca Mondiale.

### **Principi costanti**

Nella "*International Development Strategy*" l'Assemblea riafferma la sovranità dei paesi beneficiari degli aiuti di decidere autonomamente il tipo di modello di sviluppo a cui dedicarsi (es. nell'educazione "universalistico" o meno).

---

<sup>139</sup> United Nations. (1984). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da ECOSOC- Risoluzione 1984/1: <http://passthrough.fw-notify.net/download/134564/http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/764/21/IMG/NR076421.pdf?OpenElement>

<sup>140</sup> United Nations. (1986). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 41/174: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/496/82/IMG/NR049682.pdf?OpenElement>

<sup>141</sup> United Nations. (1987). *UBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 42/196: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/514/28/IMG/NR051428.pdf?OpenElement>

<sup>142</sup> *Ibidem*, pg. 164

La Risoluzione 196 del 1987 ribadisce infine lo schema generale di approccio al tema e al paese da parte dell'organizzazione. L'Assemblea in questa risoluzione:

*“(...)Reaffirms that the operational activities for development of the United Nations system are undertaken at the request of developing countries and are designed to respond solely to their development needs and priorities as determined by them; Reaffirms the central role of the General Assembly and the Economic and Social Council as forums for overall policy guidance and co-ordination of the operational activities for development of the United Nations system, and emphasizes the need to strengthen further the co-ordination functions of the Council in this respect; Affirms the importance of the operational activities of the United Nations system in strengthening the capacities of recipient countries to plan and implement development policies and programmes in accordance with their goals and objectives, and recognizes the important role of the United Nations development system, in particular the United Nations Development Programme, in assisting recipient Governments, at their request, in determining and meeting their technical co-operation needs, including human resources development, institution building and transfer of technology, as defined by them (...)”<sup>143</sup>.*

### **I confini del sistema in situazioni di emergenza**

Nel preambolo alla Strategia, si afferma che:

*“The International Development Strategy is a vast undertaking, involving the entire international community for the promotion of the international development co-operation”<sup>144</sup>.*

Al processo di revisione e aggiornamento della Strategia, coordinato dal sistema UN sia a livello tematico che a livello regionale (dove la revisione a livello nazionale sarebbe invece

---

<sup>143</sup> *Ibidem*, pg. 162

<sup>144</sup> *Ibidem*, pg. 107

rimasta una titolarità dei paesi beneficiari), l'Assemblea invocò la partecipazione delle Banche di Sviluppo e di tutte le altre organizzazioni. Negli stessi anni, si riporta che l'organizzazione iniziò un lavoro di elaborazione di un glossario utile a tutti gli attori della sfera internazionale impegnata in azioni di sviluppo su vari temi. Rispetto ai contributi finanziari alla cooperazione, nella risoluzione 35/56<sup>145</sup>, l'Assemblea afferma che la proposta del gruppo di esperti sugli LDCs affinché gli stati più avanzati mettano a disposizione dei paesi più arretrati dallo 0.15 allo 0.20 del loro PIL sarà uno dei temi al centro della Conferenza sugli LDCs del 1981 in cui si discuterà anche di un nuovo piano per lo sviluppo dei paesi più arretrati, il "*Substantial New Programme of Action for the '80s*". L'Assemblea ribadì infine a tutte le organizzazioni e istituzioni multilaterali, bilaterali, ai governi e agli istituti finanziari la necessità di contribuire con Maggiori risorse alle azioni di cooperazione.

Nel 1981 infine, l'Assemblea affermò che anche nelle situazioni di emergenza il coordinamento degli aiuti sarebbe spettato in ultima istanza al governo del paese. Aggiunse però che sarebbe stato compito del *Disaster Relief Coordinator* agevolare tale ruolo convocando tavoli di coordinamento con tutte le agenzie interessate. Al Segretario Generale sarebbe spettato invece il ruolo di definire caso per caso la "*leading agency*", responsabile del coordinamento degli interventi di emergenza sul campo<sup>146</sup>. Ancora sulle emergenze umanitarie, l'Assemblea invita tutta la comunità internazionale e i direttori degli istituti specializzati delle NU a seguire i principi guida delineati dalla Commissione indipendente sulle questioni umanitarie (creata negli anni precedenti)<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> United Nations. (1980). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA Risoluzione 35/36: <http://www.un.org/documents/ga/res/35/a35r56e.pdf>

<sup>146</sup> United Nations. (1981). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 36/225: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/408/51/IMG/NR040851.pdf?OpenElement>

<sup>147</sup> United Nations. (1987). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 42/120: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/513/52/IMG/NR051352.pdf?OpenElement>

### 2.3.6 L'emergenza (1988-1992)

Gli anni in oggetto, non furono interessati da grandi ristrutturazioni o cambiamenti sul fronte dell'assistenza tecnica e della cooperazione allo sviluppo<sup>148</sup>; saranno ricordati invece come gli anni della riforma del sistema di reazione all'emergenza. Tra gli elementi di novità nella gestione delle emergenze, la creazione di un fondo dedicato, gestito dal Segretario, capace di mettere a disposizione risorse in tempi brevissimi. A questo fondo si somma una procedura tale per cui tutti l'organizzazione potrà avere accesso immediato ai beni di consumo primario degli stati membri laddove ce ne sia urgenza per via di una calamità naturale o di altro tipo. Spetta inoltre al Segretario Generale il compito di lanciare l'"appello consolidato" (CAP) ai potenziali *donors* perché mettano a disposizione del sistema UN nuove risorse. Questo appello sarebbe stato creato in collaborazione con lo stato in oggetto. Per adempiere a questi compiti, il Segretariato si doterà di una nuova figura: l'"*Emergency Relief Coordinator*" che lavorerà con tutti gli organi e gli istituti che si occupavano di emergenza e con il *Disaster Relief Coordinator*. Tra le funzioni di questa nuova figura anche quella di tenere le relazioni con tutte le altre organizzazioni di "emergenza". A tal proposito, allo stesso funzionario sarebbe spettato presiedere l'"*Inter-Agency Standing Committee*" (IASC), composto dalle più importanti organizzazioni governative e non governative impegnate nell'emergenza. L' *Emergency Relief Coordinator* si sarebbe servito degli uffici del *Disaster Relief Coordinator*. Il coordinamento sul campo di tutti gli istituti e degli organi delle Nazioni Unite, la transizione dall'intervento di emergenza a quello di "riabilitazione, ricostruzione e sviluppo" saranno tutti gestiti dal *Resident Coordinator*<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup> Si annovera solo la sollecitazione fatta dall'Assemblea ai governi beneficiari e all'UNDP che li supportava nella pianificazione a munirsi di una pianificazione nazionale pluriennale su cui far convergere gli istituti. V. United Nations. (1989). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 44/211: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/549/70/IMG/NR054970.pdf?OpenElement>

<sup>149</sup> United Nations. (1991). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 46/182: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/582/70/IMG/NR058270.pdf?OpenElement>

## 2.4 La Banca Mondiale

La Banca Mondiale è una delle organizzazioni nate a Bretton Wood nel 1944. Tra gli obiettivi della Banca:

*“(i) To assist in the reconstruction and development of territories of members by facilitating the investment of capital for productive purposes, including the restoration of economies destroyed or disrupted by war, the reconversion of productive facilities to peacetime needs and the encouragement of the development of productive facilities and resources in less developed countries.*

*(ii) To promote private foreign investment by means of guarantees or participations in loans and other investments made by private investors; and when private capital is not available on reasonable terms, to supplement private investment by providing, on suitable conditions, finance for productive purposes out of its own capital, funds raised by it and its other resources.*

*(iii) To promote the long-range balanced growth of international trade and the maintenance of equilibrium in balances of payments by encouraging international investment for the development of the productive resources of members, thereby assisting in raising productivity, the standard of living and conditions of labor in their territories.*

*(iv) To arrange the loans made or guaranteed by it in relation to international loans through other channels so that the more useful and urgent projects, large and small alike, will be dealt with first.*

*(v) To conduct its operations with due regard to the effect of international investment on business conditions in the territories of members and, in the immediate postwar years, to assist in bringing about a smooth transition from a wartime to a peacetime economy.*

*The Bank shall be guided in all its decisions by the purposes set forth above*<sup>150</sup>.

A differenza delle Nazioni Unite, la Banca è un'organizzazione completamente dedicata allo sviluppo. Come per le Nazioni Unite esiste un organo direttivo che lavora per l'interesse dell'organizzazione e rappresenta l'organizzazione come ente autonomo nel panorama delle relazioni internazionali. Esiste poi un organo intergovernativo assembleare in cui sono rappresentati gli stati membri. A differenza dalle Nazioni Unite, i membri della Banca Mondiale sono "azionisti" dell'organizzazione. Il diritto di voto nell'organo assembleare è proporzionale alle quote azionarie possedute da ogni stato membro nell'istituzione.

#### **2.4.1 Gli strumenti e i principi**

Le relazioni della Banca Mondiale con gli altri attori che lavoravano allo sviluppo e le questioni relative al coordinamento del lavoro sul campo hanno rappresentato un ambito di interesse molto sentito dalla Banca fin dagli anni '60. La Banca è stata riconosciuta come un istituto specializzato autonomo all'interno del sistema delle Nazioni Unite nel 1947 ed ha iniziato a lavorare sul coordinamento locale dalla metà degli anni '60 con i "consultative groups", ossia con dei tavoli di lavoro intergovernativi con focus geografici. I "consultative groups" sono stati per decenni i tavoli in cui la Banca Mondiale si è posta come coordinatore dei grandi *donors* bilaterali impegnati per lo sviluppo di uno specifico paese e includevano in genere 6-7 donors e il paese beneficiario<sup>151</sup>.

A livello di documenti programmatici, la Banca si è dotata di due strumenti, i "Comprehensive Development Frameworks" e i "Poverty Reduction Strategy Papers" rispettivamente nel 1998 e nel 1999.

---

<sup>150</sup> World Bank. (2012). *IBRD Articles of Agreement*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049563~menuPK:63000601~pagePK:34542~piPK:36600~theSitePK:29708~isCURL:Y,00.html>

<sup>151</sup> World Bank. (1999). *The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank*. Washington: World Bank.



I principi su cui si strutturano questi strumenti sono:

*“Development strategies should be comprehensive and shaped by a long-term vision. In the past, development strategies emphasized short-term macroeconomic stabilization and balance-of-payment corrections. The CDF stresses longer-term structural and social considerations, such as expanding and improving education and health facilities, maintaining infrastructure, and training a new generation of public officials.*

*Each country should devise and direct its own development agenda based on citizen participation. The CDF holds that when countries “own” reforms, governments and their citizens are more committed to seeing them through.*

*Governments, donors, civil society, the private sector and other stakeholders should work together in partnership led by recipient countries to carry out development strategies. Partnerships built on transparency, mutual trust and consultation can increase the efficiency and effectiveness of aid, and help countries increase their capacity to develop and carry out a wide variety of programs.*

*Development performance should be evaluated on the basis of measurable results. Traditionally, the Bank tended to concentrate on disbursement levels and project inputs in evaluating development efforts, an approach that measured only resource allocation and consumption. The CDF emphasizes that evaluation should focus on the impact of aid on people and their needs”<sup>152</sup>.*

---

<sup>152</sup> World Bank. (2012). *Comprehensive Development Framework*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da [worldbank.org](http://web.worldbank.org):

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120725~menuPK:41393~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>

## 2.5 Quale archetipo per il coordinamento degli aiuti – parte seconda

Dall'analisi del paragrafo precedente emerge chiaramente che dal '48 ad oggi, la questione del coordinamento degli aiuti è sempre stata al centro del dibattito generale. Nel corso di più di 60 anni tutti gli attori della cooperazione internazionale allo sviluppo hanno partecipato all'individuazione del problema, all'analisi dello stesso e alla ricerca di soluzioni ottimali. L'exkursus storico dà ragione all'approccio "incrementale" del *trial and error* tipico delle organizzazioni complesse<sup>153</sup> (Tendler, 1975). Dal semplice evitare duplicazioni e gap il coordinamento è stato poi interpretato come strumento strategico della comunità internazionale capace di per sé di accelerare lo sviluppo dei paesi beneficiari.

Il secondo aspetto di rilievo emerso dall'analisi è che si è ragionato fin da subito su due livelli di coordinamento: il coordinamento sul campo, affrontato e perseguito in modo esplicito da larga parte degli attori (con chiare responsabilità e procedure per tutti gli attori); ed un coordinamento definito "di scopo", esercitato e agito in modo evidente senza mai essere codificato.

Rispetto agli archetipi di organizzazione espressi nel paragrafo 2.1 è possibile in questa fase definire a quale categoria appartiene il coordinamento della macchina degli aiuti nel suo complesso. Come detto precedentemente, lo scopo condiviso da tutti gli attori esclude l'archetipo "mercato". Il fatto che le organizzazioni studiate mantengano tra loro rapporti non gerarchici dove il coordinamento e la divisione del lavoro avvengono per consenso e non per imposizione permette di escludere il modello gerarchico. Rimane il network e all'interno del network la posizione del *primus inter pares*. Come descritto sopra, il *primus inter pares* è l'epicentro relazionale del sistema. Questo ruolo non codificato, viene riconosciuto all'attore del sistema che più di tutti aggrega consenso e autorevolezza, dove il consenso e l'autorevolezza sono funzione:

- dell'impegno (misurato anche su base temporale);

---

<sup>153</sup> Tendler, J. (1975). *Inside foreign aid*. London : The John Hopkins University Press.

- della standardizzazione dei rapporti con tutti gli altri attori del sistema (equidistanza); e
- dalla capacità di definire l'agenda collettiva.

Su questi punti, le Nazioni Unite, complice:

- l'essere nata prima;
- il rapporto standardizzato con tutti gli istituti specializzati (che rappresentano la massa critica degli aiuti multilaterali) e con molte delle altre organizzazioni internazionali;
- il ruolo altamente simbolico dell'Assemblea Generale, capace di rappresentare la comunità internazionale in modo democratico e di posizionarsi, quindi, come fucina dell'agenda globale dello sviluppo;
- il ruolo di preminenza indiscussa affidata al Segretario Generale nelle situazioni di emergenza;

le Nazioni Unite *vis a vis* la Banca Mondiale, possono essere considerate il fulcro del sistema degli aiuti, ossia il *primus inter pares*, nel **coordinamento di scopo**.

In quanto al ruolo di *primus inter pares* del **coordinamento sul campo** l'UNDP -unico organo multisetoriale dedicato alla cooperazione e all'assistenza tecnica delle Nazioni Unite risulta essere in una posizione di vantaggio nei contesti in cui l'aiuto umanitario precede e si interseca con l'aiuto allo sviluppo. Allo stesso tempo è verosimile ritenere che nei contesti di non-emergenza, il ruolo di *primus inter pares* sia compartido e quindi svolto contemporaneamente da entrambe le organizzazioni, come fossero *primi inter pares*.

Come si evince dall'analisi precedente però, gli interventi delle Nazioni Unite e della Banca Mondiale, non sono politicamente neutri, l'assistenza tecnica infatti:

- a. sia offerta solo tramite i governi, su richiesta dei governi;
- b. non possa interferire in nessun modo con gli affari politici ed economici interni dello stato, nè generare alcuna considerazione di tipo politico;

- c. non possa prescindere dalla pianificazione locale ma deve allinearsi a quanto indicato dai governi ospiti

Avendo, il *primus inter pares* un ruolo-guida per il network, non è azzardato generalizzare questi principi di azione alla macchina degli aiuti nel suo complesso. Nel paragrafo successivo queste considerazioni verranno inserite nel più ampio quadro del dibattito sugli aiuti.

### **2.5.1 Principi e vizi**

Il fatto che l'assistenza tecnica:

- a. sia offerta solo tramite i governi, su richiesta dei governi;
- b. non possa interferire in nessun modo con gli affari politici ed economici interni dello stato, nè generare alcuna considerazione di tipo politico;
- c. non possa prescindere dalla pianificazione locale ma deve allinearsi a quanto indicato dai governi ospiti;

pesa sul rafforzamento innaturale dello stato e della sua classe al potere (vizi n.14; 15 e 17 del Primo Capitolo) e sulla trasformazione dell'assetto stato e della riduzione povertà in questioni di rilievo tecnico e non politico (vizio n.16).

## Conclusioni

Il coordinamento dell'aiuto, ossia la rete organizzata di stati e di organizzazioni internazionali produce una spinta centripeta che innesca i meccanismi tipici di un network. Il network degli aiuti è strutturato su due livelli: esiste un coordinamento globale che è stato definito "coordinamento di scopo", che vede le Nazioni Unite come epicentro attorno al quale ruotano stati, istituti specializzati e altre organizzazioni internazionali. Tale epicentro funziona da centro decisionale a livello politico-strategico. Esiste poi un coordinamento sul campo che opera grazie al budget definito dal livello remoto/precedente e che si relaziona con i governi locali e le organizzazioni partner *in loco* al fine di ottenere una piena armonizzazione con la programmazione del paese ospite e al contempo di evitare *gaps* e duplicazioni. Sul campo gli epicentri del network possono essere individuati nella Banca Mondiale e nelle Nazioni Unite.

Il secondo aspetto che è emerso dall'analisi riguarda i principi fondamentali su cui poggia l'intervento: la richiesta del governo ospite, la non ingerenza negli affari interni di uno stato, e l'*ownership* del governo ospite sulla pianificazione.

Questi principi sono stati infine riletti alla luce di un dibattito più ampio sugli Aiuti Pubblici allo Sviluppo che ne contesta i vizi strutturali e i vizi teorici. Nel prossimo Capitolo verrà introdotto il caso studio, il Tajikistan, del quale si cercherà di ricostruire la storia dei suoi primi anni di indipendenza attraverso i documenti ufficiali del Consiglio di Sicurezza e del Segretario Generale.

## Terzo Capitolo. Il Tajikistan, storia anonima di un conflitto

### Introduzione

Per verificare se e come i vizi della macchina degli aiuti e i meccanismi del coordinamento espressi nel Primo Capitolo possono essere rintracciati nella condotta della comunità internazionale come “sistema”, è stato selezionato un caso studio, il Tajikistan.

La chiusura del sistema sovietico all'intervento delle organizzazioni internazionali ed il crollo relativamente recente della cortina di ferro del 1989 rendono questa ex repubblica sovietica un laboratorio privilegiato di studi sulle organizzazioni internazionali.

Dato il ruolo rilevante assunto dalle Nazioni Unite nella definizione dell'assetto del Tajikistan attuale, come rivendica il secondo documento programmatico di UNDP del 2001:

*“Following prolonged negotiations in which the United Nations played an important role, the Government and the United Tajik Opposition (UTO) signed a peace agreement in Moscow in June 1997. The agreement provided a basis for a more stable future and for a more unified government”<sup>154</sup>;*

la storia recente del Tajikistan e il conflitto tajiko saranno rilette in questo Capitolo attraverso i documenti ufficiali della comunità internazionale anche al fine di far emergere il ruolo avuto da UNDP nel coordinamento.

In questo paragrafo il paese verrà descritto attraverso l'analisi di tre serie di documenti:

---

<sup>154</sup> United Nations. (2001). *Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da [undp.org: http://web.undp.org/execbrd/pdf/ccftaj2.PDF](http://web.undp.org/execbrd/pdf/ccftaj2.PDF)

- 1) Per tutto il periodo in cui le questioni Tajike sono state di rilievo per il Consiglio di Sicurezza, il *Repertoire of the Practice of the Security Council* del *Department of Political Affairs*, Capitolo VIII “*Consideration of questions under the responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security*” e il *Repertoire of the Practice of the Security Council* del *Department of Political Affairs*, al Capitolo V sugli organi sussidiari<sup>155</sup>.
- 2) I report del Segretario Generale sulla situazione in Tajikistan per il Consiglio di Sicurezza;
- 3) La corrispondenza ufficiale tra i paesi membri e il Consiglio di Sicurezza.

Il periodo cronologico coperto da tali documenti corrisponde agli anni dal 1989 al 2007.

A livello teorico può essere utile individuare delle categorie sostanziali per utilizzare queste fonti, ovvero sia ricomporle e interpretarle sulla base di due flussi di informazioni:

- a) quello “interno” tra i due organi delle Nazioni Unite, il Segretariato e il Consiglio di Sicurezza;
- b) quello tra lo stato oggetto dell’intervento, il Tajikistan, gli altri attori della comunità internazionale e le Nazioni Unite (intese come Consiglio di Sicurezza e Segretario Generale).

Obiettivo di quest’analisi è far emergere i significati e le posizioni politiche ufficiali di tutti gli attori internazionalmente riconosciuti che presero parte a questo conflitto e il dialogo a margine sul “mantenimento della pace internazionale e della sicurezza”. Gli attori del conflitto e le istanze di cui furono portatori sono un elemento di grande rilievo nella rilettura di quel periodo. Come si vedrà in seguito la definizione dei soggetti dipese per larghi tratti dalla voce narrante. Quella di cui si parla è un’*identità relativa* a posizioni soggettive e a fasi del conflitto, ed è per questo molto mutevole. E’ necessario sottolineare che tutti gli attori

---

<sup>155</sup> V. [http://www.un.org/en/sc/repertoire/subsidiary\\_organ/peacekeeping\\_missions.shtml#reg23](http://www.un.org/en/sc/repertoire/subsidiary_organ/peacekeeping_missions.shtml#reg23)

esclusi dalla dialettica delle Nazioni Unite (e per esempio i partiti politici) sono poco o mal rappresentati dalle corrispondenze studiate.

La Repubblica del Tajikistan nasce nel 1991 a seguito della dissoluzione dell'Unione Sovietica di cui è stata membra per 5 anni come regione autonoma dell'Uzbekistan e per 62 anni come Repubblica Socialista Sovietica del Tajikistan<sup>156</sup>.

Il Tajikistan è stato riconosciuto come membro delle Nazioni Unite il 2 Marzo 1992<sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup> Bergne, P. (2007). *The Birth of Tajikistan: National Identity and the Origins of the Republic*. London: I.B. Tauris.

<sup>157</sup> United Nations. (1992). *UNBISNET*. Tratto il giorno Gennaio 18, 2012 da Admission of the Republic of Tajikistan to membership in the United Nations : resolution / adopted by the General Assembly.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/598/47/IMG/NR059847.pdf?OpenElement>



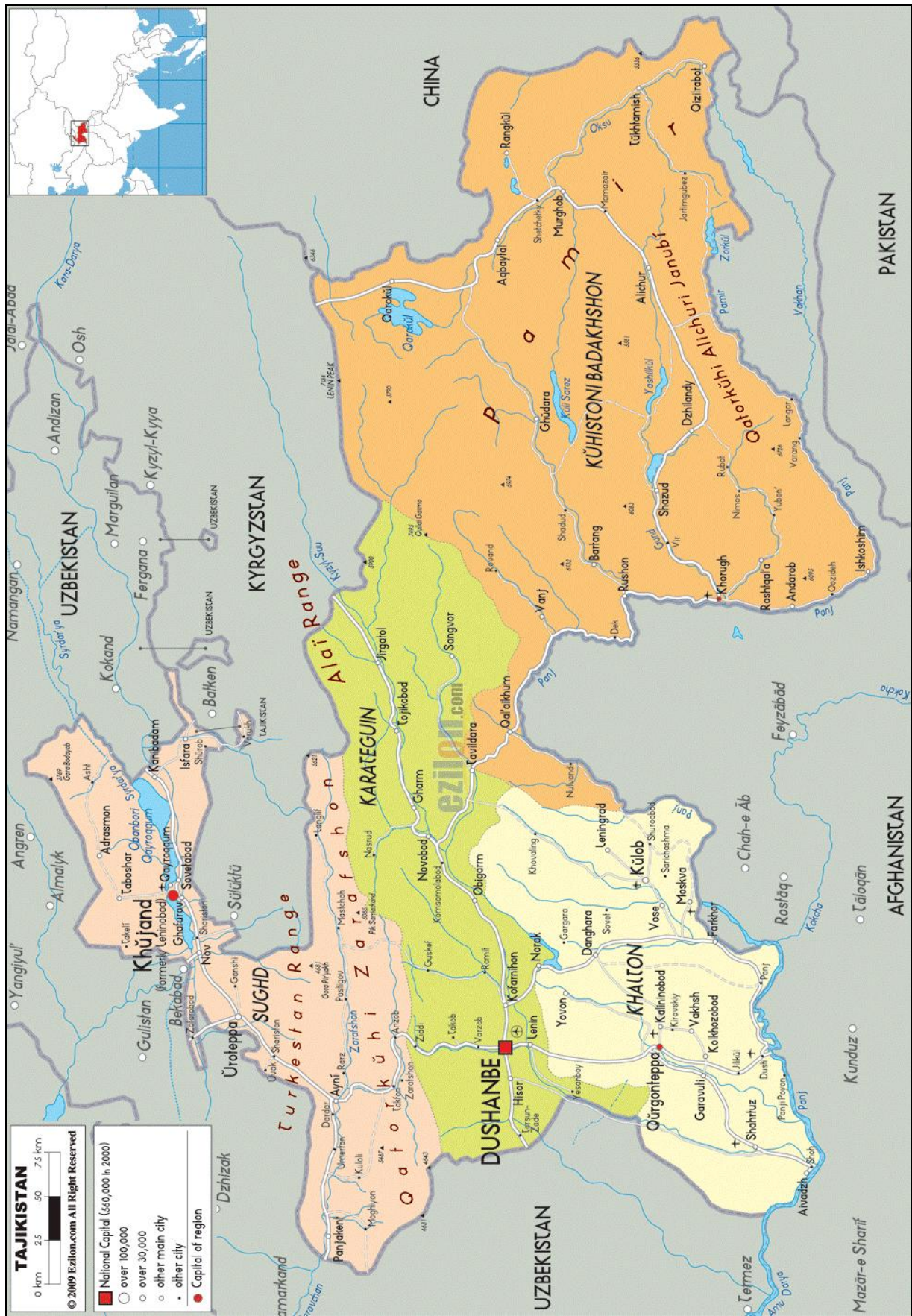


Figura 5: Mappa politica del paese

**CRONOLOGIA DEL CONFLITTO E DELLA RISOLUZIONE DEL CONFLITTO – ARCHIVIO DELLE NAZIONI UNITE (UNBISNET)**

1992	Invio Fact Finding Mission	Segretario Generale (SG)
	Invio missione esplorativa	SG e Consiglio di Sicurezza (CS)
	Invio Special Envoy	SG
1993	<i>Incontri in Turchia e in Afghanistan</i>	<i>Parti</i>
	<i>Scontri sul confine afghano</i>	<i>Parti</i>
	<i>Lettera del Tajikistan al SG</i>	<i>Rapp. Tajikistan</i>
	<i>Incontro in Russia</i>	<i>Parti</i>
	1- Report SG a CS	SG
	Posizione del CS	CS
	<i>Presidente Tajiko in Afghanistan</i>	<i>Parti</i>
1994	2- Report SG a CS	SG
	<i>Lettere delle parti</i>	<i>Parti</i>
	3- Report SG a CS	SG
	4- Report SG a CS	SG
<b>5-19/04/1994</b>	5- Report SG a CS	SG
	<b><i>Primo Round di Negoziati –Mosca</i></b>	<b><i>Parti</i></b>
	6- Report SG a CS	SG
<b>17/09/1994</b>	<b><i>Secondo Round di Negoziati –Teheran</i></b>	<b><i>Parti</i></b>
	<i>Lettera dell'Iran</i>	<i>Rapp.Iran</i>
	7- Report SG a CS	SG
	<b><i>Terzo Round di Negoziati –Islamabad</i></b>	<b><i>Parti</i></b>
	8- Report SG a CS	SG
	Creazione della missione peacekeeping (UNMOT)	SG e CS
1995	9- Report SG a CS	SG
	<i>Incontro a Mosca</i>	<i>Parti</i>

	10- Report SG a CS	SG
	<i>Incontro a Kabul</i>	<i>Parti</i>
<b>22/05/1995</b>	<b>Quarto Round di Negoziati –Almaty</b>	<b>Parti</b>
	11- Report SG a CS	SG
	<i>Firma del Protocollo per la Pace</i>	<i>Parti</i>
	UNMOT a Taloqan (Afganistan)	SG e CS
	12- Report SG a CS	SG
<b>30/11/1995 - 07/1995</b>	<b>Round di Negoziati (continuo) -Ashgabat</b>	<b>Parti</b>
	13- Report SG a CS	SG
1996	<i>Appello dei partiti e dei movimenti</i>	<i>Altri attori</i>
	<i>Scontri a Tavildara</i>	<i>Parti</i>
	14- Report SG a CS	SG
	15- Report SG a CS	SG
	Intervento Germania in CS	Altri stati in CS
	<i>Scontri a Tavildara, Jirgatal, Tajikobod, Garm</i>	<i>Parti</i>
	16- Report SG a CS	SG
	17- Report SG a CS	SG
	<i>Incontro in Afghanistan</i>	<i>Parti</i>
	<i>Incontro a Mosca</i>	<i>Parti</i>
1997	18- Report SG a CS	SG
<b>13/02/1997</b>	<b>Round di Negoziati –Teheran</b>	<b>Parti</b>
	19- Report SG a CS	SG
<b>26/02-08/03 /1997</b>	<b>Round di Negoziati -Mosca (protocollo sulle questioni militari)</b>	<b>Parti</b>
<b>09/04 -28/05 /1997</b>	<b>Round di Negoziati –Teheran/Bishkek (protocollo sulle questioni politiche)</b>	<b>Parti</b>
	20- Report SG a CS	SG
<b>27/06/1997</b>	<b>Firma dell'accordo di pace</b>	<b>Parti</b>
	<i>Scontri</i>	<i>Altre parti</i>

	21- Report SG a CS	SG
	22- Report SG a CS	SG
	Conferenza di Donors	SG
1998	23- Report SG a CS	SG
	CAP 1	SG
	24- Report SG a CS	SG
	<i>Uccisione membri UNMOT</i>	<i>Altre Parti</i>
	25- Report SG a CS	SG
	26- Report SG a CS	SG
	<i>Assassinio membro opposizione</i>	<i>Altre parti</i>
	27- Report SG a CS	SG
	28- Report SG a CS	SG
	CAP 2	SG
1999	29- Report SG a CS	SG
	30- Report SG a CS	SG
	<i>Sollevazione divieto a costituire formazioni politiche</i>	<i>Parti</i>
	31- Report SG a CS	SG
2000	32- Report SG a CS	SG
	33- Report SG a CS	SG

Figura 6: Cronologia dei fatti e delle comunicazioni ufficiali

### 3.1 La richiesta di aiuto e la definizione delle parti

Per il Consiglio di Sicurezza la guerra in Tajikistan iniziò il 15 Ottobre 1992, quando il presidente inserì all'ordine del giorno del Consiglio il punto riguardo alle violenze in corso del sud del paese, violenze che rischiavano di far precipitare il paese in una guerra civile<sup>158</sup>. Il Presidente del Consiglio di Sicurezza si rivolse quindi al Segretario Generale per condividere le informazioni in merito alla condotta dei militari russi di stanza in Tajikistan che, stante alle comunicazioni ufficiali degli stati membri, stavano prendendo le parti dell'una o dell'altra fazione in conflitto. Il Presidente del Consiglio si rivolse quindi a tutta la comunità internazionale (e quindi anche al rappresentante russo) perché contribuisse alla risoluzione del conflitto e alla stabilizzazione del territorio .

Pochi giorni dopo il rappresentante del Tajikistan alle Nazioni Unite scrisse al Presidente del Consiglio di Sicurezza chiedendo di inviare una missione di peacekeeping nel paese perchè il conflitto tra non meglio identificati "*local armed groups*" rischiava di sconfinare anche al sud e contagiare una nuova regione<sup>159</sup>. Negli stessi giorni anche il Kirgizstan e il Kazakistan sollecitarono un intervento delle Nazioni Unite<sup>160</sup>. I russi nello specifico parlarono di una "guerra fratricida" tra gruppi opposti che rischiava di degenerare in una guerra civile capace di destabilizzare tutta

---

<sup>158</sup>United Nations. (2007). Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1989 - 1992. New York: United Nations

<sup>159</sup> United Nations. (1992). UNBISNET. Tratto il giorno Giugno 10, 2012 da Letter dated 92/10/21 from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the President of the Security Council.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/517/06/IMG/N9251706.pdf?OpenElement>

<sup>160</sup> United Nations. (1992). UNBISNET. Tratto il giorno Giugno 6, 2012 da Letter dated 92/10/19 from the Permanent Representative of Kirgyzstan to the United Nations addressed to the Secretary-General.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/515/57/IMG/N9251557.pdf?OpenElement>

l'area e inficiare l'integrità del paese. La Russia invitò poi tutti i paesi limitrofi a non aggravare la situazione.

In realtà, secondo quanto riportato dal Consiglio di Sicurezza, il Segretario Generale aveva iniziato ad occuparsi della guerra in Tajikistan già a metà Settembre (13-23 Settembre 1992) quando aveva deciso di inviare una *"fact finding mission"* che visitò l'Uzbekistan e il Tajikistan<sup>161</sup>. Come visto nel Secondo Capitolo, la facoltà di indagare situazioni capaci di mettere a repentaglio la pace e la sicurezza internazionale è data al Segretario dallo Statuto dell'Organizzazione<sup>162</sup>. Il 21 Dicembre successivo il Segretario Generale informò il Consiglio della volontà di inviare in Tajikistan una squadra composta da militari, personale umanitario e personale politico per monitorare la situazione<sup>163</sup>. La squadra divenne operativa il 21 Gennaio 1993 con questo mandato:

*"UNMOT was mandated to undertake the following tasks: (a) to assist the Joint Commission to monitor the implementation of the Tehran Agreement; (b) to investigate reports of ceasefire violations and to report on them to the United Nations and to the Joint Commission; (c) to provide its good offices as stipulated in the Agreement; (d) to maintain close contacts with the parties to the conflict, as well as close liaison with the mission in Tajikistan of the Conference on Security and Cooperation in Europe and with the collective peacekeeping forces in Tajikistan of the Commonwealth of Independent States and with the border forces; (e) to provide support for the efforts of the Special Envoy of the Secretary-General; and (f) to provide political liaison and*

---

<sup>161</sup> United Nations. (1992). UNBISNET. Tratto il giorno Giugno 8, 2012 da Letter dated 92/10/29 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/661/56/IMG/N9266156.pdf?OpenElement>

<sup>162</sup> <sup>162</sup> United Nations. (1945, Giugno 26). *Statuto*. Retrieved Ottobre 01, 2012, from ONU Italia: [www.onuitalia.it/nu/statuto/introduzione.html](http://www.onuitalia.it/nu/statuto/introduzione.html), art.99

<sup>163</sup> United Nations. (1993). UNBISNET. Tratto il giorno Giugno 8, 2012 da Letter dated 93/04/26 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/246/04/IMG/N9324604.pdf?OpenElement>



*coordination services, which could facilitate expeditious humanitarian assistance by the international community*<sup>164</sup>.

A seguito del primo report del team sul campo il Segretario Generale presa coscienza del rischio di escalation del conflitto e del rischio di contagio con l’Afghanistan (già accusato da alcuni stati membri, e nello specifico dai paesi limitrofi e dalla Russia di ingerenza nel conflitto), decise di inviare una sua persona di fiducia sul campo. I compiti dell’”inviato speciale” erano :

*“The mandate of the Special Envoy, as laid out in document S/25697, was (a) to obtain agreement on a ceasefire and make recommendations on such international monitoring mechanisms as may be appropriate; (b) to ascertain the positions of all the concerned parties and make good offices available to assist the establishment of a process of negotiations for a political solution; (c) to enlist the help of neighbouring countries and others concerned in achieving the above objectives”*<sup>165</sup>.

Il primo report del Segretario Generale al Consiglio è datato 16 Agosto 1993<sup>166</sup>. In questo report il Segretario riferisce di tre eventi di rilievo:

- l’attacco del 13 Luglio ad una postazione militare di confine russa (confine tajiko - afghano)
- l’incontro del 6-7 Luglio a Istanbul
- l’incontro del 7 Agosto a Mosca

---

<sup>164</sup> United Nations. (2008). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1993 - 1995*. New York: United Nations

<sup>165</sup> *Ibidem*, pg. 623

<sup>166</sup> United Nations. (1993). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 20, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/453/71/IMG/N9345371.pdf?OpenElement>

Il segretario puntualizzò che l'ultimo incontro fu fortemente voluto dai Russi. In questo incontro il governo tajiko si esprime in modo favorevole riguardo alla possibilità di aprire un dialogo con quella che ora viene definita "l'opposizione" (al governo). Tra le considerazioni del Segretario spicca l'ulteriore accento posto sulla necessità per il governo in carica di parlare con l'opposizione. Il Segretario afferma che il governo non si fosse ancora espresso su chi ritenesse essere la "controparte" legittima da portare al tavolo dei negoziati. Si riporta invece che alla stessa richiesta, l'opposizione affermò di conoscere alcuni elementi "moderati" all'interno del governo con cui poter dialogare. Nello stesso report le richieste dell'opposizione vengono attribuite e identificate con quelle dei rappresentanti regionali dell'est (Pamir).

Il consiglio recepisce queste informazioni e definisce l'opposizione un "insieme di gruppi politici e rappresentanti delle singole regioni"<sup>167</sup>.

A seguito dell'attacco del 13 Luglio il governo tajiko decise di allertare le Nazioni Unite rispetto alla deriva che stava interessando l'assetto delle alleanze internazionali dell'opposizione<sup>168</sup>. Nonostante i tentativi di mediazione tra le parti condotte dalla presidenza afghana avrebbero dovuto scagionare Kabul dalla lettura che la voleva coinvolta a sostegno dell'opposizione, il fronte "ex-sovietico" di egemonia regionale (evidentemente rinsaldatosi anche a livello ufficiale dopo l'attacco alla base russa del Luglio precedente) prefigurò una lettura del conflitto che ricalcava un fronte già noto, ossia il conflitto russo-afghano del 1980-88, conflitto ideologico tra paesi comunisti da un lato e i paesi islamici dall'altro. Nella lettera del 4 Agosto<sup>169</sup> il Tajikistan affermò ufficialmente che l'opposizione al governo stava costruendo alleanze con mujahiddin Afghani e che i paesi ex-comunisti sarebbero stati pronti ad appellarsi allo Statuto

---

<sup>167</sup> United Nations. (2008). Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1993 - 1995. New York: United Nations

<sup>168</sup> United Nations. (1993). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 10, 2012 da Letter dated 93/07/15 from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the Secretary-General.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/401/52/IMG/N9340152.pdf?OpenElement>

<sup>169</sup> United Nations. (1993). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 10, 2012 da Letter dated 93/08/04 from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the Secretary-General.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/436/43/IMG/N9343643.pdf?OpenElement>



delle Nazioni Unite per reagire ad un'aggressione "straniera" (appellandosi all'autodifesa) con operazioni di "difesa collettiva" grazie alle forze messe a disposizione dal CIS (Commonwealth of Independent States).

E' chiaro in questa fase che, accusando l'opposizione di essere alleata con l'Afghanistan, il governo tajiko tentò di ottenere l'"internazionalizzazione" del conflitto.

### 3.2 Quanti attori in guerra

Nella riunione del 23 Agosto del 1993, il Consiglio di Sicurezza contenne il più possibile l'internazionalizzazione del conflitto e sostenne, accodandosi al Segretario, che i negoziati per la riconciliazione fossero intrapresi garantendo la Maggiore partecipazione possibile tra gruppi politici e rappresentanti delle regioni<sup>170</sup>. Il Consiglio invitò quindi tutti i gruppi contendenti a rispettare i diritti umani, la sovranità e l'integrità territoriale del Tajikistan e degli altri stati della regione. Riferendosi infine alla situazione umanitaria, il Consiglio parlò in modo esplicito di "guerra civile" e della necessità di aiutare l'UNHCR nel difficile compito di gestire la crisi di sfollati sul confine afghano. Il Consiglio accolse con favore le iniziative dell'inviato speciale del Segretario Generale volte ad aprire canali di dialogo con le parti in guerra e con gli stati limitrofi che pur negando la loro partecipazione al conflitto stavano comunque giocando un ruolo attivo nel conflitto stesso.

Il tono del secondo report del Segretario<sup>171</sup> del 14 Novembre 1993 fu sicuramente diverso dal primo. Dalle informazioni riportate dall'inviato speciale risulta che esistevano infatti due grandi aree di instabilità, alcune interne al paese, altre sul confine afghano, da cui provenivano incursioni violente sul territorio tajiko. I colloqui

---

<sup>170</sup> United Nations. (2008). Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1993 - 1995. New York: United Nations

<sup>171</sup> United Nations. (1993). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 10, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/633/79/PDF/N9363379.pdf?OpenElement>

tra il presidente tajiko, Emomali Rahmon<sup>172</sup>, e quello afghano, avvenuti secondo quanto riferito dal Consiglio a fine Agosto 1993, escludono un coinvolgimento afghano ufficiale nel conflitto. Il Segretario insistette sulla necessità di iniziare un processo di seria negoziazione tra il governo tajiko e i “*Maggiori gruppi dell’opposizione*”. Il Consiglio invitò quindi il Segretario e l’inviato speciale a continuare a lavorare insieme all’OSCE sulla costruzione delle precondizioni per l’apertura di questo dialogo<sup>173</sup>. E’ chiaro da questo scambio che la geografia del conflitto fosse radicalmente cambiata dall’inizio del coinvolgimento delle Nazioni Unite e nello specifico negli ultimi mesi presi in considerazione.

### 3.2.1 Elementi di rilievo

Dai non meglio definiti “gruppi violenti” in conflitto tra di loro delle prime fasi, si è passati ad un “opposizione al governo fatta di istanze politiche e regionali”, fino ad arrivare alla fine del 1993 ad auspicare una selezione delle fazioni d’opposizione in guerra (attraverso criteri non espressi)<sup>174</sup> che permettesse di creare un ordine all’interno della vasta e confusa compagine di coloro che erano accusati di perpetuare atti ostili tesi a destabilizzare il paese. Si intuisce che su questa cernita sarebbe stata calata dall’alto la legittimazione internazionale delle Nazioni Unite, dell’OSCE e quindi di tutto il sistema internazionale attraverso lo *strumento dell’interlocuzione* con i mediatori e con l’inviato speciale. Rispondendo al Segretario Generale il Consiglio si dichiara favorevole alla creazione di un ufficio integrato UN nella capitale tajika, Dushanbe, e a mettersi a disposizione delle parti per contribuire a meccanismi di monitoraggio delle soluzioni individuate dalle parti attive nei negoziati. Da notare che in nessun momento si è messa in discussione la legittimità del governo in carica. Rispetto ai tentativi di internazionalizzare il conflitto è importante rilevare che per

---

<sup>172</sup> Su Emomali Rahmon, v. Barnes, S. A. (2001). *Accord - Politics of Compromise, the Tajik peace process*. London: Conciliation Resources, pg. 88

<sup>173</sup> United Nations. (2008). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1993 - 1995*. New York: United Nations

<sup>174</sup> *Ibidem*, pg. 624

parte governativa l'affermare il coinvolgimento di un paese straniero come l'Afghanistan:

- 1) legittimava l'intervento di altri paesi (i.e. quelli del fronte ex-comunista, Russia *in primis*<sup>175</sup>) in suo sostegno;
- 2) accreditava internamente se stesso come interlocutore dei Russi.

La lettura della guerra che ne derivò, ossia l'asse comunismo-islamismo ricalcava non a caso uno schema noto non solo nell'area ma in tutto il mondo (quindi anche nel consesso newyorkese delle Nazioni Unite), proprio per via del conflitto russo-afghano,.

### 3.3 I primi tre round di negoziati: Mosca Teheran e Islamabad

Il terzo report del Segretario Generale del 4 Aprile 1994<sup>176</sup>, racconta di nuovi incontri tra l'Inviato Speciale e i *"field commanders"* dei maggiori gruppi di opposizione e alcuni leaders regionali. Allo stesso tempo riferisce della volontà del governo di dialogare con i *"real and influential opposition leaders"* che controllavano i gruppi armati e con coloro che avevano una reale influenza politica<sup>177</sup> e di quella dell'opposizione affinché la Russia acquisisse un ruolo di "facilitatore" nel processo di negoziazione. Il Segretario riferisce infine che alcuni scontri etnici, tra Uzbeki e Tajiki stavano incrementando il clima di tensione. La volontà di negoziare da parte degli attori del conflitto è dichiarata ufficialmente attraverso due lettere inviate dal governo tajiko al Segretario a fine Marzo 1994<sup>178</sup>. Nelle stesse comunicazioni, il governo chiede

---

<sup>175</sup> Su questo aspetto pesa infatti il pregresso russo con l'Afghanistan.

<sup>176</sup> United Nations. (1994). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 7, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/163/91/PDF/N9416391.pdf?OpenElement>

<sup>177</sup> *Ibidem*, pg. 2

<sup>178</sup> United Nations. (1994). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 6, 2012 da Letter dated 94/03/09 from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the President of the Security Council.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/126/12/PDF/N9412612.pdf?OpenElement>

United Nations. (1994). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 6, 2012 da Letter dated 94/03/16 from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the President of the

che le forze di *peacekeeping* del CIS vengano accreditate come (e al post di) forze di *peacekeeping* ufficiali delle Nazioni Unite.

**Il primo round di trattative** sulla riconciliazione fu fissato e previsto a Mosca alla presenza di diversi stati osservatori: Afghanistan Iran, Kazakistan, Kyrgyzstan, Pakistan , Russia e Uzbekistan. All'inviato speciale venne ora assegnato l'incarico di seguire il processo di negoziazione. Nel quarto report del Segretario, prodotto appena un mese dopo il terzo, il Segretario riferisce al Consiglio gli esiti della negoziazione moscovita<sup>179</sup>. Durante le trattative le due parti, il governo e l'opposizione concordarono un agenda e tre tematiche:

*“(a) measures aimed at a political settlement in Tajikistan; (b) a solution of the problem of refugees and internally displaced persons; and (c) **fundamental institutional issues and consolidation of the statehood of Tajikistan**”<sup>180</sup>*

Il negoziato si arenò apparentemente sul terzo punto e costrinse le delegazione a decidere di non trattare questi 3 temi separatamente bensì ad utilizzare un approccio d'insieme.

E' interessante notare che nella risposta al Segretario per presa visione, il Consiglio di Sicurezza reinterpretò le questioni sul tavolo come:

---

Security Council.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/134/69/PDF/N9413469.pdf?OpenElement>

<sup>179</sup> United Nations. (1994). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 6, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/207/26/PDF/N9420726.pdf?OpenElement>

<sup>180</sup> *Ibidem*, pg. 1

*“The members of the Council have asked me to convey to you their full support for your efforts and those of your Special Envoy in addressing the three clusters of issues identified by the Tajik parties, which are related to the achievement of national reconciliation: those of a political settlement, the solution of the problem of refugees and internally displaced persons, and **fundamental institutional issues**. They are encouraged, as you are, by the outcome of the first inter-Tajik talks in Moscow, in which both parties reaffirmed their commitment to political dialogue as the only means of achieving national reconciliation”<sup>181</sup>.*

In questo passaggio, il consolidamento dello Stato (che nel documento del negoziato include ma non si esaurisce con “questioni istituzionali”) diventa solo una “questione istituzionale”.

Il 28 Luglio '94 il Segretario Generale nel suo quinto report<sup>182</sup> riferì delle difficoltà incontrate dal suo Inviato Speciale a lavorare per un secondo round di negoziati. In questo report il segretario denunciò, una serie di atti ostili intrapresi dall'opposizione in grado di mettere a repentaglio la prosecuzione dei negoziati.

Gli esiti del secondo round di negoziati tra le parti in conflitto furono resi noti al Consiglio dal sesto report del Segretario<sup>183</sup>. Questa report riferisce che il **secondo round di negoziati** ospitato da Teheran, aveva prodotto un **accordo di cessate-il-fuoco** temporaneo ossia di cessazione di atti ostili sul confine tajiko-afghano e all'interno del paese per tutta la durata del negoziato. Questo accordo, firmato il 17 Settembre 1994 decise, oltre al cessate il fuoco, la creazione di una Commissione Congiunta composta

---

<sup>181</sup> United Nations. (2008). Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1993 - 1995. New York: United Nations

<sup>182</sup> United Nations. (1994). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 5, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/252/95/PDF/N9425295.pdf?OpenElement>

<sup>183</sup> United Nations. (1994). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 5, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/300/04/PDF/N9430004.pdf?OpenElement>

dai rappresentanti del governo tajiko e dell'opposizione e contestualmente propose al Consiglio di Sicurezza di supportare la Commissione offrendo servizi di mediazione e dispiegando una missione di osservatori (militari) nell'area. Il Consiglio accolse favorevolmente i passi in avanti nei negoziati e il cessate-il-fuoco presentati dal rappresentante iraniano e chiese al Segretario Generale di esprimersi in merito alle richieste delle parti<sup>184</sup>.

Il Segretario generale sottopose il suo settimo report al Consiglio il 27 Settembre 1994<sup>185</sup>. Ripercorrendo le fasi del processo di negoziazione e le relative difficoltà già citate nei report precedenti. Il Segretario inquadrò l'accordo di Teheran come un passo intermedio necessario teso a vincolare le parti ad una condotta non ostile. Il Segretario si espresse in modo positivo sulla richiesta di supporto alla mediazione delle parti, ma vincolò questo nuovo ingaggio all'acquisizione immediata (sebbene temporanea) di nuove risorse da dispiegare sul campo (15 militari aggiuntivi) per il periodo corrente e fino a quando una nuova missione di osservatori delle Nazioni Unite non fosse stata assegnata al paese. Il Segretario fece notare inoltre che nei giorni successivi all'accordo il paese subì una forte ondata di violenze protratta dai contendenti per acquisire quanto più territorio possibile *prima* dell'entrata in vigore dell'accordo di cessate il fuoco.

Un aspetto rilevante delle comunicazioni tra il Segretario e il Consiglio è che le cause del conflitto, quelle che mossero l'escalation di violenza, non furono mai affrontate in questi primi sette report.

### 3.4 Il terzo round e l'UNMOT

---

<sup>184</sup> United Nations. (2008). Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1993 - 1995. New York: United Nations

<sup>185</sup> United Nations. (1994). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 9, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/375/49/PDF/N9437549.pdf?OpenElement>

Gli esiti del **terzo round di negoziati** avvenuto ad Islamabad tra il 20 Ottobre e il 1° Novembre 1994 furono portati all'attenzione del Consiglio di Sicurezza dalla rappresentanza pakistana alle Nazioni Unite con una lettera del 3 Novembre 1994<sup>186</sup>. Durante questo round di negoziati le parti si impegnarono a rispettare il cessate il fuoco fino al Febbraio successivo e firmarono un protocollo di implementazione dell'accordo di Teheran. Si stabilì contestualmente un processo parallelo di rilascio dei prigionieri.

Il 30 Novembre successivo il Segretario Generale riferì sullo stesso round<sup>187</sup> problematizzando finalmente la situazione (ottavo report). Il segretario riferì infatti che le principali questioni sul tavolo dei negoziati fossero le istituzioni e il consolidamento dello stato. Tuttavia il cessate-il-fuoco e la necessità di porre fine agli atti ostili per ambo le parti contendenti, obbligavano a rimandare i temi strutturali e politici. Rispetto agli esiti di Islamabad, il Segretario affermò:

*“The two sides indicated their intention to discuss, on a priority basis, such issues as arrangements for free and democratic elections to the Tajik parliament and provincial and district legislative bodies, scheduled for late February 1995; confidence-building measures, including lifting the ban on political parties and movements in the context of national reconciliation, as well as the constructive engagement of the mass media in Tajikistan and beyond, with the aim of facilitating the restoration of peace and normalcy in the country”<sup>188</sup>.*

---

<sup>186</sup> United Nations. (1994). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 9, 2012 da Letter dated 94/11/03 from the Permanent Representative of Pakistan to the United Nations addressed to the President of the Security Council.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/433/68/PDF/N9443368.pdf?OpenElement>

<sup>187</sup> United Nations. (1994). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 10, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/474/36/PDF/N9447436.pdf?OpenElement>

<sup>188</sup> *Ibidem*, pg. 3

Nell'avvallare l'invio di una missione di osservazione (quella che poi prese il nome di UNMOT: "United Nations Mission of Observer in Tajikistan") il Segretario illustrò la situazione complessiva. Il Segretario affermò che la missione avrebbe dovuto monitorare il cessate-il-fuoco con iniziative proprie o condivise con la Commissione Congiunta; ritenne inoltre doveroso sottolineare che gli osservatori avrebbero avuto un mandato "a termine" perché i problemi del paese rimanevano un affare politico interno per cui le Nazioni Unite, i governi stranieri e il resto della comunità internazionale avrebbero potuto svolgere soltanto un ruolo temporaneo e di *supporto*. Aggiunse poi che le responsabilità di comporre le divergenze sarebbero rimaste a carico delle parti contendenti e che l'assistenza della comunità internazionale sarebbe anzi dipesa dall'assunzione di questa responsabilità da parte delle due fazioni in guerra.

L'impellenza dell'invio della missione di osservatori costrinse il Segretario ad una descrizione del conflitto. A distanza di più di due anni dal primo interessamento dell'organizzazione, questo report è il primo atto ufficiale in cui si rileva traccia di un'analisi del contesto politico:

*"-General situation-*

*The inhabitants of Tajikistan form a traditional society, characterized by clan and ethnic divisions, where authority is personalized and fragmented. The central Government, regardless of who is in power, has to exert itself to assert control. Public and private affairs are not easily distinguishable from each other. The use of force has been an integral part of the political process in Tajikistan. The opposition groups have established a measure of coordination among themselves for organizing armed actions and for purposes of the United Nations-sponsored negotiations; authority on the ground, however, is diffused"<sup>189</sup>.*

Come si legge dall'estratto riportato, il Tajikistan è letto come un paese fortemente frammentato su linee etniche e claniche. Il Governo deve sistematicamente re-imporre

---

<sup>189</sup> *Ibidem*, pg. 5



il proprio controllo e il confine tra affari pubblici e privati è poroso. L'uso della forza è parte integrante del processo "politico" locale. Si intuisce tra le righe che il metodo utilizzato dal governo per reimporre il proprio controllo alternasse trattative (private e pubbliche, probabilmente attraverso merci di scambio private e pubbliche) e violenza. Il Segretario aggiunse infine che non fosse assolutamente chiaro il limite tra le violenze private(/crimini) e quelle "politiche" e che il personale delle Nazioni Unite avrebbe risolto molti degli incidenti localmente, senza portarli al tavolo delle trattative.

La risoluzione che stabiliva la creazione della missione UNMOT, ossia di una missione di *peacekeeping* propria delle Nazioni Unite fu approvata il 16 Dicembre 1994<sup>190</sup>. Tra i compiti della missione era previsto:

*"Underlining the importance of close liaison between the United Nations mission of observers on the one hand and the collective peacekeeping forces of the Commonwealth of Independent States in Tajikistan and the border forces on the other hand,*

- 1. Welcomes the report of the Secretary-General of 30 November 1994;*
- 2. Decides to establish a United Nations Mission of Observers in Tajikistan in accordance with the plan outlined by the Secretary-General in the above-mentioned report with the following mandate:*
  - (a) To assist the Joint Commission to monitor the implementation of the Agreement on a Temporary Ceasefire and the Cessation of Other Hostile Acts on the Tajik-Afghan Border and within the Country for the Duration of the Talks;*
  - (b) To investigate reports of ceasefire violations and to report on them to the United Nations and to the Joint Commission;*
  - (c) To provide its good offices as stipulated in the Agreement;*

---

<sup>190</sup> United Nations. (1994). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 12, 2012 da Security Council resolution 968 (1994) [on establishment of a UN Mission of Observers in Tajikistan and on the process of national reconciliation]: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/504/82/PDF/N9450482.pdf?OpenElement>

*(d) To maintain close contacts with the parties to the conflict, as well as close liaison with the mission in Tajikistan of the Conference on Security and Cooperation in Europe and with the collective peacekeeping forces in Tajikistan of the Commonwealth of Independent States and with the border forces;*

*(e) To provide support for the efforts of the Special Envoy of the Secretary-General;*

*(f) To provide political liaison and coordination services, which could facilitate expeditious humanitarian assistance by the international community;*

*3. Decides that the Mission shall be established for a period of up to six months subject to the proviso that it will continue beyond 6 February 1995 only if the Secretary-General reports to the Council by that date that the parties have agreed to extend the Agreement and that they remain committed to an effective ceasefire, to national reconciliation and to the promotion of democracy” .*

Al voto fecero eco la Francia, gli Stati Uniti e il Regno Unito invocando “free and fair elections” e la promozione della democrazia in Tajikistan<sup>191</sup>.

### **3.4.1 Elementi di rilievo**

Ci sono almeno due aspetti di rilievo in questi passaggi. Il primo è il tentativo delle Nazioni Unite di marcare la propria distanza, nonostante le pressioni dei paesi interessati, dalle iniziative del CIS su cui pesava l’evidenza di un coinvolgimento diretto e attivo nel conflitto (es. la rappresaglia che seguì l’attacco contro le postazioni di frontiera russe del 13 Luglio 1993). L’invio della missione UNMOT nonostante le pressanti richieste dei Ministeri degli Esteri dei paesi CIS di riconoscere la propria missione di *peacekeeping* come uno strumento delle Nazioni Unite va letto infatti in questi termini. Il secondo è il timore latente, mal celato dalla puntualizzazione del

---

<sup>191</sup> United Nations. (2008). Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1993 - 1995. New York: United Nations

Segretario sui termini del mandato della missione, che le Nazioni Unite stessero giocando un ruolo pericolosamente ed impropriamente proattivo piuttosto che di tutoraggio alla risoluzione del conflitto. Tra gli aspetti di rilievo che emersero dal mandato delle Nazioni Unite vanno notati i punti (f) e (d) in cui si afferma che spetterà alla missione UNMOT il ruolo di *liason* con la parte politica locale e il coordinamento dell'assistenza umanitaria offerta dalla comunità internazionale. Dal punto (d) e dall'insistente ricerca di legittimità internazionale delle forze del CIS (ad opera della diplomazia del governo russo e del governo tajiko<sup>192</sup>) emerge invece che quanto viene detto nel punto (f) a proposito delle azioni umanitarie valga anche nell'ambito del *peacekeeping* sia per il CIS che per l'OSCE. E' in questo mandato che si rende evidente il ruolo di *primus inter pares* di cui si è parlato nel Secondo Capitolo. E' interessante notare inoltre che al punto (3) del mandato<sup>193</sup> venne fissato un termine di sei mesi alla durata della missione e che la stessa sarebbe stata dispiegata solo a condizione che le parti si fossero dimostrate davvero impegnate nel processo di riconciliazione. Detto altrimenti, il termine sarebbe potuto essere prolungato solo nel caso in cui questo impegno non fosse venuto a mancare (nella percezione del Segretario, dell'inviato e delle Nazioni Unite in generale). E' chiaro che in questo caso le Nazioni Unite stavano minacciando, pena la perdita di legittimità per entrambi gli interlocutori in conflitto, di ritirare il proprio impegno se le parti non si fossero attenute al cessate-il-fuoco. E' infine importante rilevare che In questa fase emerge un forte allineamento tra il governo in carica e i russi.

---

<sup>192</sup> United Nations. (1994). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 6, 2012 da Letter dated 94/03/09 from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the President of the Security Council.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/126/12/PDF/N9412612.pdf?OpenElement>

United Nations. (1994). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 6, 2012 da Letter dated 94/03/16 from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the President of the Security Council.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/134/69/PDF/N9413469.pdf?OpenElement>

<sup>193</sup> United Nations. (1994). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 12, 2012 da Security Council resolution 968 (1994) [on establishment of a UN Mission of Observers in Tajikistan and on the process of national reconciliation]: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/504/82/PDF/N9450482.pdf?OpenElement>

### 3.5 Lo stallo e i terroristi

Il nono e il decimo report del Segretario Generale<sup>194</sup> riferiscono dei lavori svolti dall'inviato speciale e dalla missione UNMOT. I tentativi dell'Inviato Speciale di organizzare un quarto round di negoziati a Mosca fallirono per contrarietà manifesta dell'opposizione ad accettare che si svolgessero a Mosca. L'opposizione riteneva infatti che Mosca stesse violando il cessate-il-fuoco. Questo scontro diplomatico tra l'opposizione e la Russia sancisce ad uno sguardo esterno la cessazione delle aperture dell'opposizione<sup>195</sup> e la composizione definitiva del quadro delle alleanze internazionali delle parti. L'inviato riuscì comunque a contenere le conseguenze negative del mancato round ottenendo un prolungamento del termine del cessate-il-fuoco. Non si riuscì ad evitare però che l'opposizione boicottasse le elezioni parlamentari indette per il 26 Febbraio 1995<sup>196</sup>. Tra gli aspetti interessanti del decimo report spiccano ancora una volta la confusione oggettiva e la fragilità del quadro interpretativo dei componenti della Missione, dell'Inviato Speciale e quindi del Segretario:

---

<sup>194</sup> United Nations. (1995). *UNBISNET*. Tratto il giorno 6 Marzo, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/033/80/PDF/N9503380.pdf?OpenElement>; United Nations. (1995). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 6, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/144/25/IMG/N9514425.pdf?OpenElement>

<sup>195</sup> United Nations. (1994). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 7, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/163/91/PDF/N9416391.pdf?OpenElement>

<sup>196</sup> Elezioni che ebbero luogo comunque nonostante il boicottaggio dell'opposizione. I dati ufficiali comunicati al Consiglio riferirono, nonostante il boicottaggio, una partecipazione al voto del 91.7 % degli aventi diritto. Dato chiaramente non verosimile. Su questo punto v. United Nations. (1995). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 10, 2012 da Letter dated 95/03/27 from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the Secretary-General.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/087/46/PDF/N9508746.pdf?OpenElement>

*“Many of the incidents were such that it could not be determined whether they were hostilities between the Government and the opposition or actions in a different context<sup>197</sup>”.*

Tra gli atti ostili riportati dal Segretario va notata l’esplosione di una mina sul tracciato verso Taloqan (base afghana dell’opposizione), pochi minuti prima del passaggio dell’Inviato Speciale (10 Aprile).

Il Segretario riferisce inoltre di incontri tra le parti, avvenuti a Mosca dal 19 al 26 Aprile 1995 e della preparazione di un incontro a Kabul tra il Presidente Tajiko e la rappresentanza del movimento islamico tajiko, Abdullo Nuri<sup>198</sup> previsto per il 17 Maggio seguente. Nello stesso incontro (Mosca) venne inoltre deciso che il prossimo round avrebbe avuto luogo ad Alamty ad iniziare dal 22 Maggio. Il Segretario fece quindi appello agli stati membri perché contribuissero al rafforzamento della Commissione Congiunta creata dall’accordo dell’anno precedente attraverso delle donazioni ad un fondo creato appositamente presso le Nazioni Unite.

La presa visione del Consiglio di Sicurezza dei mancati progressi dei negoziati<sup>199</sup> fu accompagnata dall’auspicio che il conflitto venisse ricomposto attraverso il dialogo politico e fosse finalizzato alla riconciliazione ed alla costruzione della democrazia<sup>200</sup>. Sulla forza di questa dichiarazione si tornerà in seguito. E’ da notare comunque che con questa affermazione vengono finalmente espresse ed ordinate le categorie e le priorità delle Nazioni Unite e di tutta la comunità internazionale.

---

<sup>197</sup> United Nations. (1995). UNBISNET. Tratto il giorno Marzo 6, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/144/25/IMG/N9514425.pdf?OpenElement>, pg. 3

<sup>198</sup> Su Abdullo Nuri, v. Barnes, S. A. (2001). *Accord - Politics of Compromise, the Tajik peace process*. London: Conciliation Resources, pg. 88. Altra figura di spicco dell’Islam locale e dei neoziiati di pace, descritto tra l’altro nello stesso volume di Akiner e Barnes, è il capo spirituale del Movimento, Qazi Akbar Turajonzoda.

<sup>199</sup> United Nations. (2008). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1993 - 1995*. New York: United Nations

<sup>200</sup> *Ibidem*, pg. 633

Nell'undicesimo report del Segretario Generale<sup>201</sup> vengono descritti gli esiti dell'incontro di Kabul e del quarto round di negoziati di Almaty. Secondo quanto riportato dal Segretario, le parti in conflitto, questa volta rappresentate dal Presidente del Tajikistan in persona e dal rappresentante del Movimento Islamico trattarono temi di prim'ordine tra cui il rilascio dei prigionieri. Va ricordato che questo tema fu trattato anche nei tavoli negoziali precedenti.

Rispetto all'incontro di Almaty del 22 Maggio il Segretario riferisce dell'intenzione delle parti di approfondire nell'immediato futuro temi costituzionali ed istituzionali oltre che il rafforzamento dello stato tajiko più in generale. Le trattative si concentrarono su 4 aspetti anche se purtroppo non portarono alla stipula di un accordo:

- la creazione di una costituente, un consiglio di riconciliazione con poteri esecutivi e legislativi composto dal 40% di membri dell'opposizione, 40% del governo e 20% dalle minoranze etniche, in carica per due anni al posto del parlamento attuale;
- emendamenti alla costituzione;
- preparazione di nuove elezioni parlamentari;
- riconoscimento da parte dell'opposizione del Presidente in carica in cambio dell'accettazione da parte del governo del consiglio di riconciliazione (assemblea costituente).

Il Segretario non nascose il suo disappunto rispetto alla mancata stipula dell'accordo.

---

<sup>201</sup> United Nations. (1995). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 6, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/173/76/PDF/N9517376.pdf?OpenElement>

### 3.6 Terroristi e territori

Il 21 Agosto del 1995 venne trasmesso al Segretario Generale il protocollo congiunto firmato a distanza dal Presidente del Tajikistan e dal leader dell'opposizione tajika sui principi fondamentali per stabilire la pace e la conciliazione nazionale in Tajikistan, in cui si sanciva tra le altre cose l'intenzione di iniziare un round continuativo di negoziati ad iniziare dal 18 Settembre 1995, e di estendere il cessate il fuoco fino al 26 Febbraio 1996. Questo protocollo sarebbe stato il primo di sette documenti che le parti si impegnavano a sottoscrivere<sup>202</sup>.

Il dodicesimo report del Segretario Generale<sup>203</sup> accoglie ed integra le informazioni divulgate dal governo tajiko sul protocollo sottolineando però la necessità per le parti di astenersi con più rigore dal commettere atti ostili per evitare di mettere in pericolo la prosecuzione dei lavori. Nello stesso report si insistette molto sulla necessità di pacificare il confine tajiko-afghano e sostenne la proposta di dislocare una sede di UNMOT in Afghanistan. Il Consiglio prese visione di quanto sopra e accettò il dislocamento di una sede UNMOT a Taloqan (Afghanistan) il 6 Novembre 1995<sup>204</sup>. Nella stessa seduta invitò le parti in conflitto 1) ad accelerare l'inizio del round continuativo di negoziati per arrivare alla firma di un accordo di pace generale e 2) a non farsi scoraggiare nei propositi di pace dalle nuove *escalation* di violenza che stavano interessando il confine sud e alcune zone interne del paese.

---

<sup>202</sup> United Nations. (2008). Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1993 - 1995. New York: United Nations

<sup>203</sup> United Nations. (1995). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 7, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/279/10/IMG/N9527910.pdf?OpenElement>

<sup>204</sup> United Nations. (2008). Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1993 - 1995. New York: United Nations.

Con il tredicesimo report (8 Dicembre 1995)<sup>205</sup> il Segretario riferisce una rinnovata apprensione rispetto ad alcune recenti degenerazioni del conflitto. Da notare in questo report le perplessità del Segretario in merito all'incompatibilità tra l'accordo di Teheran, che sanciva la legittimità di un'opposizione non violenta, e la costituzione del paese che invece non ammetteva l'esistenza di forze alternative al governo.

Il quattordicesimo report del Segretario Generale del 22 Marzo 1996 fu profondamente allarmante per il Consiglio di Sicurezza<sup>206</sup>. Nessun passo in avanti degno di attenzione fu rilevato nei primi mesi del 1996, nonostante il round continuativo di negoziati fosse ufficialmente stato aperto ad Ashgabad. Durante questo round l'opposizione ribadì le 4 condizioni di Almaty e il governo rispose con la proposta di una *simil* –costituente, con poteri solo consultativi. L'opposizione rifiutò la proposta del governo. Il Segretario informò il consiglio che il cessate-il-fuoco stava subendo continue violazioni da entrambi i lati. La regione di Tavildara ad ovest della capitale fu interessata da scontri violenti in grado di far precipitare la situazione e il paese in un caos incontrollabile. Il Consiglio fece appello al governo e all'opposizione per riprendere le trattative il prima possibile. Il Segretario e di conseguenza il Consiglio di Sicurezza rilevarono con disappunto il rifiuto dell'opposizione di prendere parte alla seduta del parlamento dell'11-12 Marzo in cui sarebbero potuti essere affrontati temi di grande rilievo politico-istituzionale per il processo di riconciliazione nazionale. Grandissima apprensione venne poi espressa dal Consiglio di Sicurezza a proposito del rapimento del vice-presidente della Commissione Congiunta (membro dell'opposizione) e degli attacchi subiti dal personale della missione UNMOT. L'intervento del Consiglio si chiuse con l'auspicio a che le parti riconoscessero un

---

<sup>205</sup> United Nations. (1995). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 7, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/392/02/IMG/N9539202.pdf?OpenElement>

<sup>206</sup> United Nations. (2009). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1996 - 1999*. New York: United Nations; United Nations. (1996). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 8, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/070/89/IMG/N9607089.pdf?OpenElement>



appello alla riconciliazione firmato dai partiti, dai movimenti e dalle comunità il 9 Marzo 1996 a Dushanbe, ed affinché tutta comunità internazionale supportasse le Nazioni Unite nel gestire la delicatissima situazione umanitaria. Il Consiglio salutò con soddisfazione il lavoro svolto dall'Inviato Speciale del Segretario Generale a chiusura del suo mandato e accolse la nomina del nuovo "Special Representative"<sup>207</sup>.

In una lettera del 16 Maggio 1996<sup>208</sup> il Presidente tajiko sollecitò il Consiglio di Sicurezza a intervenire contro quanti si stavano opponendo agli sforzi dell' "autorità costituzionale" per risolvere la contesa in corso. La risposta del consiglio del 21 Maggio fu inaspettatamente severa con le autorità tajike accusate questa volta di stare impedendo la libertà di movimento della missione UNMOT oltre a non garantire, complici anche le altre forze in campo, la sicurezza né della missione né della Commissione Congiunta<sup>209</sup>. Il consiglio confermò la propria apprensione rispetto alla degenerazione in corso nella regione di Tavildara e invitò il nuovo rappresentante del Segretario a riprendere la mediazione e i negoziati.

Il quindicesimo report del Segretario del 7 Giugno 1996<sup>210</sup> segnò una fase di emparse per il Consiglio. Interessante notare che il Segretario definisce in un passaggio del suo report, questi accadimenti come uno strascico della guerra civile conclusasi nel

---

<sup>207</sup> United Nations. (2009). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1996 - 1999*. New York: United Nations.

<sup>208</sup> United Nations. (1996). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 12, 2012 da Letter dated from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the President of the Security Council: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/128/54/PDF/N9612854.pdf?OpenElement>

<sup>209</sup> United Nations. (1996). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 12, 2012 da Statement [on the item entitled "The situation in Tajikistan and along the Tajik-Afghan border"]: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/127/19/PDF/N9612719.pdf?OpenElement>

<sup>210</sup> United Nations. (1996). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 9, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan, 23 March-7 June 1996.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/142/49/IMG/N9614249.pdf?OpenElement>

<sup>210</sup> *Ibidem*, pg. 6

1992<sup>211</sup>. Nello stesso report il Segretario rileva una nuova definizione delle forze di opposizione, presentata adesso come la “United Tajik Opposition (UTO)”. Tra gli aspetti di rilevanza politica messi in evidenza dal report, si annoverano le sollevazioni del nord del paese (Khujand), contro gli amministratori locali e le forze dell’ordine di origine meridionale (provenienti dalla stessa città del Presidente)<sup>212</sup>. La seduta del consiglio del 14 Giugno 1996 accolse gli interventi di diverse rappresentanze tra cui quella tajika che per la prima volta parla esplicitamente di “atti terroristici” mossi dall’opposizione per indebolire l’autorità in carica. Concetto poi ripreso anche dal rappresentante russo<sup>213</sup>. Di estremo rilievo in questa seduta fu l’intervento tedesco, primo intervento nel merito mosso da un paese non interessato direttamente dal conflitto, osservazioni presentate con forti accenti politici e strategici. Il rappresentante tedesco affermò infatti che l’opposizione *islamica* stava guadagnando posizioni nella regione economicamente e strategicamente più importante del paese, il nord, la regione di Kujand -oltre ad essere riuscito a rompere il fronte compatto dei governativi dominato da persone provenienti dal sud del paese e nello specifico dalla città di Kulob. Aggiunge infine che la chiusura del governo alla partecipazione di altre rappresentanze politiche o locali stesse determinando il fallimento dei tentativi di composizione del conflitto. Sottolineò infine che la riconciliazione non poteva considerarsi un semplice compromesso sulla spartizione degli incarichi ma doveva costruirsi sul riassetto democratico complessivo delle istituzioni.

### 3.6.1 Elementi di rilievo

L’intervento del rappresentante tedesco rende nota la posizione delle cancellerie occidentali sul conflitto in corso e racconta di un nuovo capovolgimento della

---

<sup>211</sup> United Nations. (2009). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1996 - 1999*. New York: United Nations.

<sup>212</sup> United Nations. (1996). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 9, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan, 23 March-7 June 1996.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/142/49/IMG/N9614249.pdf?OpenElement>, pg. 2

<sup>213</sup> United Nations. (2009). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1996 - 1999*. New York: United Nations.

situazione. L'opposizione è definita come un fronte islamista armato che passo dopo passo conquista nuovi territori e nuovi militanti. Il governo nella sua ostinata chiusura alla cessione di ruoli di rappresentanza e al dialogo con altre istanze politiche è complice del precipitare della situazione. Come già rilevato dall'accordo del 9 Marzo 1996, la Germania conferma la vivacità del tessuto sociale e politico (non violento) presente sul territorio. Il Consiglio reagì a questi nuovi *input* senza fare propria nessuna delle letture esposte ma riaffermando, rivolgendosi allo stato tajiko, la necessità di garantire la libera circolazione della missione UNMOT.

### 3.7 Il quarto round: l'accordo di pace

Il sedicesimo report del Segretario Generale del 13 Settembre 1996<sup>214</sup> riferì di una situazione ancora molto critica ad ovest della capitale, nella regione di Tavildara e di un avanzamento dell'opposizione in due nuovi centri, Jirgatal e Tajikobod nel sud del paese, oltre che a nuove recrudescenze nella regione centro-orientale di Garm. Il Segretario sancì il fallimento del round continuativo di Ashgabad e chiese al Sottosegretario Generale agli Affari Umanitari di iniziare a lavorare su una missione inter-agenzia. Nel successivo report del 1996<sup>215</sup>, il Segretario, nonostante la situazione fosse nuovamente degenerata, riferì con soddisfazione delle intenzioni delle parti di incontrarsi prima in Afghanistan e poi a Mosca per riuscire a convergere su un accordo che potesse far ripartire le negoziazioni. Da notare in questo report la presunta incapacità dei leader di entrambi gli schieramenti a contenere le violenze dei propri sottoposti sul campo<sup>216</sup>. Il Consiglio di Sicurezza, ascoltato il rappresentante tajiko che continuò ad insistere sulle responsabilità del fronte "irriducibile" dell'opposizione

---

<sup>214</sup> United Nations. (1996). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 13, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/240/76/IMG/N9624076.pdf?OpenElement>

<sup>215</sup> United Nations. (1996). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 13, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/350/76/IMG/N9635076.pdf?OpenElement>

<sup>216</sup> *Ibidem*, pg. 2 e 3

armata aiutata dai mercenari, rilasciò una dichiarazione in cui condannò le aggressioni dell'opposizione contro le forze di peacekeeping del CIS e delle guardie di frontiera russe. Nella stessa seduta, il Consiglio di Sicurezza accolse con soddisfazione la ripresa del dialogo tra le parti e invitò gli stati membri a rispondere con sollecitudine all'allarme umanitario lanciato dal Segretario che sarebbe durata dal 1 Dicembre 1996 al 31 Maggio 1997.

Nel diciottesimo report, del 21 Gennaio 1997<sup>217</sup>, il Segretario riferì al consiglio di un nuovo accordo tra le parti raggiunto a Mosca il 23 Dicembre, accordo che includeva un documento in cui si constatava la volontà delle parti a riprendere il processo di negoziati e un protocollo sulla creazione di una Commissione di Riconciliazione Nazionale (CRN). Questo accordo riaprì ufficialmente le trattative dopo mesi di stallo. Sulla CRN, si affermò che

- avrebbe provveduto all'amnistia; e
- alla preparazione di un referendum.

Al ruolo e alle funzioni della CRN si sommò poi il dibattito sul/le

- ruolo dei partiti politici e dei movimenti; e
- quote di rappresentanza che avrebbe avuto l'opposizione sia all'interno del CRN che all'interno delle strutture di governo.

Sul fronte militare è interessante notare come i negoziati ruotassero invece quasi esclusivamente intorno alla liberazione di strade e passi da posti di blocco del governo, dei russi o dell'opposizione<sup>218</sup>.

Il Consiglio accolse con soddisfazione il fatto che il cessate il fuoco fosse stato tutto sommato non violato per quasi un mese, dalla firma dell'accordo in poi, e allo stesso tempo condannò in modo molto fermo il recente rapimento di alcuni membri della missione UNMOT, dell'UNHCR e della Croce Rossa, chiedendone l'immediato rilascio.

---

<sup>217</sup> United Nations. (1997). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 14, 2012 da Progress report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/144/20/IMG/N9714420.pdf?OpenElement>

<sup>218</sup> *Ibidem*, pg. 7

Ai negoziati per il rilascio degli internazionali prese parte anche Ahmed Shah Massoud<sup>219</sup>, come autorità in controllo del Nord Afghanistan. Nella stessa seduta il Consiglio ribadì l'invito a contribuire a risolvere la gravissima crisi umanitaria in corso e chiese al Segretario Generale di mettere a disposizione della nuova CRN tutti gli strumenti necessari per agevolarne il lavoro<sup>220</sup>.

Il report successivo del Segretario del 5 Marzo<sup>221</sup> affermò che nonostante i progressi, la sicurezza del personale UN fu messa a repentaglio diverse volte al punto che tranne che per poche mansioni della missione di *peacekeeping*, egli fu costretto a sospendere tutte le attività delle Nazioni Unite sul campo (da intendersi anche soprattutto quelle umanitarie degli istituti specializzati). Ripercorse infine gli incontri in Afghanistan, Mosca, Teheran (13 febbraio 1997) e poi ancora a Mosca (26 Febbraio), che avevano reso possibile un nuovo slancio da parte di entrambe le parti per la ricerca di una soluzione condivisa che permettesse al paese di scongiurare una ripresa dell'uso della forza. Nello stesso report il Segretario affermò l'auspicio di riuscire a coinvolgere nelle trattative anche delle altre formazioni politiche con cui il suo Rappresentante era in contatto. Il Consiglio di Sicurezza pur congratulandosi con le parti per i progressi compiuti e per l'ultimo round moscovita del 26 Febbraio – 8 Marzo 1997 in cui fu firmato un protocollo sulla “reintegrazione, il disarmo e lo scioglimento” delle forze armate dell'UTO, ribadì la sua preoccupazione in merito alla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni e chiese al governo tajiko di adottare nuove misure a tutela del suo personale<sup>222</sup>.

---

<sup>219</sup> Barry, M. (2003). *Massud il leone del Panshir. Dall'islamismo alla libertà*. Milano: Ponte alle Grazie.

<sup>220</sup> United Nations. (2009). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1996 - 1999*. New York: United Nations.

<sup>221</sup> United Nations. (1997). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 14, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/060/76/PDF/N9706076.pdf?OpenElement>

<sup>222</sup> United Nations. (2009). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1996 - 1999*. New York: United Nations; United Nations. (1996).

I due successivi report del Segretario Generale (30 Maggio e 4 Settembre)<sup>223</sup> resero noti al Consiglio i dettagli su tutti i nuovi progressi avvenuti nel paese. Grazie al primo report il Consiglio acquisì informazioni su due nuovi protocolli firmati dalle parti, quello del 18 Maggio 1997 a Bishkek sulle questioni politiche, e quello del 28 Maggio a Teheran sull'implementazione di quello che sarà l'Accordo generale di pace e di riconciliazione nazionale<sup>224</sup>. La CRN, come già previsto dai negoziati di Teheran del Febbraio precedente, sarebbe stata l'organo principale incaricato di questa implementazione e le Nazioni Unite la "leading international organization" di transizione fino alle elezioni. Lo stesso documento assegnava all'OSCE, un ruolo di rilievo di tutoraggio politico, ossia di supporto allo sviluppo delle istituzioni e dei processi democratici" e alle forze del CIS (supervisionate da UN) un ruolo di vigilanza alla smobilitazione dell'esercito dell'UTO. Tra le informazioni di rilievo messe in luce dal Segretario, ci sono anche i colloqui tra le Nazioni Unite e le istituzioni di *Bretton Woods*, sul passaggio da un supporto puramente umanitario, di emergenza, ad una strategia inter-agenzia di riabilitazione e sviluppo.

La quota di rappresentanza concessa all'opposizione nella commissione elettorale centrale (uno degli organi più importanti in questa fase dei negoziati, anche e soprattutto alla luce del fatto che, come detto prima<sup>225</sup>, le elezioni parlamentari sarebbero state il passaggio cruciale della fase di transizione) fu il 25%.

Nella comunicazione del 4 Settembre, il Segretario, riferì della firma **dell'Accordo del 27 Giugno 1997**<sup>226</sup> da parte del Presidente del Tajikistan e dal rappresentante dell'opposizione. Nella stessa comunicazione si comunica anche la volontà di prolungare il mandato di UNMOT per garantire e monitorare l'implementazione di

---

<sup>223</sup> United Nations. (1997). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 15, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/144/20/IMG/N9714420.pdf?OpenElement>

United Nations. (1997). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 15, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/228/81/IMG/N9722881.pdf?OpenElement>

<sup>224</sup> Sul "The General Agreement on Establishing Peace and National Accord in Tajikistan", v. [https://peaceaccords.nd.edu/site\\_media/media/accords/Tajik\\_Final\\_Accord\\_with\\_annexes.pdf](https://peaceaccords.nd.edu/site_media/media/accords/Tajik_Final_Accord_with_annexes.pdf)

<sup>225</sup> V. pg. 24

<sup>226</sup> V. [https://peaceaccords.nd.edu/site\\_media/media/accords/Tajik\\_Final\\_Accord\\_with\\_annexes.pdf](https://peaceaccords.nd.edu/site_media/media/accords/Tajik_Final_Accord_with_annexes.pdf)

questo accordo. La CRN, che entrò in funzione con la firma dell'accordo, avrebbe garantito la fase di transizione (referendum sulla legge elettorale, emendamenti alla costituzione, elezioni presidenziali e parlamentari, spartizione degli incarichi ecc.) e sarebbe stata composta al 50% da membri dell'opposizione e presieduta dal leader dell'opposizione. La fase di transizione si sarebbe conclusa con le elezioni e l'instaurarsi di un nuovo governo, si prevedeva che sarebbero bastati dai 12 ai 18 mesi per dare attuazione a tutte le misure di transizione previste dall'accordo (Giugno-Dicembre 1998). Si decise inoltre di affidare il 30% degli incarichi dello stato, dal governo agli organi giudiziari, alle rappresentanze dell'opposizione. Il Consiglio di Sicurezza accolse con enorme soddisfazione la firma di questo accordo e invitò tutti gli stati a prendere parte alla ricostruzione<sup>227</sup>. Tra gli aspetti più interessanti di queste comunicazioni emerge il timore del Segretario, carpito dal suo Rappresentante dal campo, che il processo di riconciliazione si riduca ad una mera spartizione di incarichi tra i due gruppi contendenti. Rispetto al ruolo delle Nazioni Unite nella fase di transizione, il Segretario afferma che il Suo *Special Representative* coordinerà il lavoro di tutte gli istituti specializzati e gli organi sussidiari ("United Nations entities"<sup>228</sup>). In questo compito il Rappresentante sarà supportato da un vice, il "*Resident Coordinator*", e da una *task force* in cui saranno rappresentate tutte le agenzie e gli organi sussidiari.

### 3.8 Oltre l'accordo, la reazione e i nuovi attori

---

<sup>227</sup> United Nations. (2009). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1996 - 1999*. New York: United Nations;

<sup>228</sup> United Nations. (1997). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 15, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/228/81/IMG/N9722881.pdf?OpenElement>, pg.8

Il 22° report del Segretario Generale<sup>229</sup> e la presa visione da parte del Consiglio di Sicurezza del Novembre 1997<sup>230</sup> riferirono la volontà delle parti di proseguire le attività volte al mantenimento della pace nel paese. Allo stesso tempo fecero presente che *diversi gruppi armati non controllati dalle parti che avevano sottoscritto l'accordo* stavano continuando a minacciare con atti ostili la sicurezza del paese con aggressioni nelle zone centrali del paese.

Con una nuova risoluzione il Consiglio sancì la modifica del mandato di UNMOT a cui, come detto in precedenza sarebbe ora spettato anche il ruolo di:

*“To coordinate United Nations assistance to Tajikistan during the transitino period”<sup>231</sup>*

Nel testo del report si fece anche riferimento al ruolo di UNDP come supporto operativo alla CRN<sup>232</sup>. Nello scambio di comunicazioni venne inoltre rilanciata l'iniziativa del Segretario Generale di convocare una conferenza di *donors* (bilaterali) per il 24 e 25 Novembre 1997 a Vienna, tesa a richiamare attenzione e contributi per la difficile situazione tajika. Il Segretario comunica infine le grandi difficoltà riscontrate dalla CRN nel portare avanti l'assegnazione del 30% di incarichi all'opposizione.

Il report successivo del Segretario Generale del 10 Febbraio 1998<sup>233</sup> fu un appello alla Commissione per la Riconciliazione Nazionale perché si facesse ripartire il dialogo tra

---

<sup>229</sup> United Nations. (1997). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 15, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/299/99/IMG/N9729999.pdf?OpenElement>

<sup>230</sup> United Nations. (2009). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1996 - 1999*. New York: United Nations.

<sup>231</sup> *Ibidem*, pg 669

<sup>232</sup> United Nations. (1997). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 15, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/299/99/IMG/N9729999.pdf?OpenElement>, pg. 2

<sup>233</sup> United Nations. (1998). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 16, 2012 da Progress report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/028/37/IMG/N9802837.pdf?OpenElement>



le diverse parti politiche -anche quelle non rappresentate dalla Commissione; e per la revisione della Costituzione e il reintegro delle forze armate dell'UTO. La situazione era infatti tornata critica sia sul fronte militare (nuovi ostaggi) che politico. L'assegnazione degli incarichi all'opposizione tardava ad accadere<sup>234</sup>, la commissione elettorale centrale non era ancora stata costituita, **l'opposizione aveva iniziato a disertare la CRN in segno di protesta**. Il Segretario e il Consiglio di Sicurezza riconobbero il successo della conferenza dei *donors* del Novembre precedente e la necessità da parte del governo tajiko di rafforzare le misure di sicurezza atte a tutelare il personale umanitario e di peacekeeping delle organizzazioni internazionali. Il report del Maggio 1998<sup>235</sup> e la successiva reazione del Consiglio di Sicurezza<sup>236</sup> raccontano un nuovo rallentamento del processo di pace e il necessario posticipo delle elezioni previste per fine 1998. Le recrudescenze dei gruppi armati non controllati dalle parti (Novembre 1997) vennero qui attribuite a "*individual field commanders*" dell'UTO. Le Nazioni Unite richiamarono quindi le parti all'attuazione delle misure previste dall'Accordo sul reintegro delle forze armate non ufficiali. Allo stesso tempo, si affermò:

---

<sup>234</sup> Non solo nelle branche minori e nei governi locali ma anche nel governo stesso.

<sup>235</sup> United Nations. (1998). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 16, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/122/73/IMG/N9812273.pdf?OpenElement>

<sup>236</sup> United Nations. (2009). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1996 - 1999*. New York: United Nations.

*“The Security Council, (...) also calls upon the parties, with the involvement of UNMOT and the contact group of Garantor States and International Organizations, to implement the timetable of measures adepte by the commission on Nationl Reconciliation on 29 April 1998, notably, and as a matter of priority, the implementation of the protocol on military issues and the appintment of United Tajik Opposition representatives to the remaining governmnet positions allocated to them, as well as the implemnatation of the Amnesty law”<sup>237</sup>.*

Da notare nello stesso periodo il lancio di un CAP (Consolidated Appeal). Come descritto nel Capitolo precedente il meccanismo del CAP è il preludio ad una pianificazione complessiva di intervento. I documenti prodotti a sostegno del CAP ed i successivi piani di sviluppo concordati dalle Nazioni Unite, dalle altre organizzazioni internazionali e dal governo saranno oggetto del prossimo Capitolo.

I successivi report del Segretario Generale (in ordine cronologico: Agosto e Novembre 1998<sup>238</sup>) segnarono la chiusura dell’anno nero del conflitto tajiko. E’ infatti nel 1998 (ad accordo di pace firmato), che emerge con prepotenza la complessità della situazione e la relativa insufficienza qualitativa del processo di pace perseguito. I numerosi contatti tra l’UTO e il governo e l’assassinio di un membro preminente dell’opposizione rivelarono infatti l’estraneità ufficiale dell’UTO dalle nuove recrudescenze; la presenza di attori che non riconoscevano la tregua; e quindi la fragilità dell’accordo trovato. Ora i nuovi assalti a Kujand, la regione più ricca del paese, vennero attribuiti dalla rappresentanza tajka alle Nazioni Unite a: “forze distruttive anti-governative”. Alle stesse “forze distruttive” venne attribuita la responsabilità dell’uccisione di 4 membri della missione UNMOT. La rappresentanza

---

<sup>237</sup> *Ibidem*, pg.672

<sup>238</sup> United Nations. (1998). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 16, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/232/21/IMG/N9823221.pdf?OpenElement>

United Nations. (1998). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/328/14/IMG/N9832814.pdf?OpenElement>

del Tajikistan<sup>239</sup> ribadì durante le sedute del Consiglio che i ribelli da allora in poi sarebbero stati sotto la strettissima osservanza del governo, dell'UTO, del CIS, di UN, delle altre organizzazioni internazionali e di tutti gli stati che parteciparono come garanti al processo di pace. Il Segretario e il Consiglio di Sicurezza invitano quindi le forze tajike "legittime" unite, il governo e l'UTO a continuare il loro lavoro di composizione delle differenze sulla *road map* definita dall'Accordo di Pace ricordando loro che il supporto della comunità internazionale sarebbe stato garantito solo se le parti fossero state in grado di assicurare la sicurezza del personale. Le due parti furono inoltre sollecitate **perché il 1999 fosse l'anno del referendum costituzionale** e delle nuove elezioni presidenziali e politiche.

Nello stesso periodo però (1998):

- il parlamento bloccò la nomina di alcuni membri dell'opposizione al governo e modificò il disegno di legge sui partiti politici prodotto dalla CRN per escludere ancora una volta alcuni partiti dalla scena politica<sup>240</sup>;
- e il Presidente firmò un'amnistia che però non interessava i membri dell'opposizione
- non furono adottate misure di alcun tipo per il reinserimento dei combattenti dell'opposizione nelle strutture nazionali.

Tra gli elementi più significativi va menzionata la concessione del primo credito di 50 milioni di USD per gli aggiustamenti strutturali concesso dal Fondo Monetario, dalla Banca Mondiale e dall'Asian Development Bank insieme il 20 Maggio 1998. Il Segretario fece notare che durante la settimana precedente alla decisione delle

---

<sup>239</sup> United Nations. (2009). Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1996 - 1999. New York: United Nations.

<sup>240</sup> Il parlamento provò a dichiarare "illegali" tutti i partiti di ispirazione religiosa in pieno contrasto con i principi espressi dall'Accordo di pace. Questa misura avrebbe infatti escluso larga parte dell'opposizione. Il diverbio fu accomodato inserendo nel disegno di legge una clausola che impediva l'utilizzo dei luoghi di culto come luoghi di propaganda politica.

banche, il CNR, il leader dell'opposizione e il Presidente avevano provveduto a nominare alcuni membri dell'opposizione in ruoli di governo.

Nel report del Febbraio 1999<sup>241</sup>, le criticità dell'anno precedente sembravano lentamente essere state superate. Il Presidente dichiarò di voler provvedere alla riforma della costituzione e alle elezioni parlamentari e presidenziali entro la fine del 1999<sup>242</sup>. Furono approvati gli incarichi di governo per i membri dell'opposizione e fu adottata la legge sui partiti. Si rilevavano ritardi nell'implementazione dell'accordo, per lo più nel reintegro dei militari dell'opposizione. L'empasse su questo punto era legato, stante al report del Segretario, alla mancata cessione delle armi da parte dei militari dell'opposizione. Da quanto riportato dal Consiglio, la situazione rimase tutto sommato stabile fino all'Agosto seguente (1999)<sup>243</sup>. Da notare nel Maggio di quell'anno il secondo CAP e la definizione di una *road map* di riforme costituzionali ed elezioni che sarebbero iniziate il 26 Settembre con il referendum, e proseguite con due tornate elettorali, a Novembre e a Febbraio 2000.

Il ventinovesimo report<sup>244</sup>, è risolutivo nella costruzione dell'argomento di questa ricerca. Vengono infatti descritti due processi: le riforme costituzionali e il coinvolgimento dei *donors* internazionali.

Sulle riforme costituzionali, il Segretario riferisce che il 26 Marzo la CNR sottopose al Presidente una riforma costituzionale in 6 punti:

1. le nomine per i posti al parlamento, alla presidenza e ai governi locali sarebbero state affidate ai partiti politici o ad individui;

---

<sup>241</sup> United Nations. (1999). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/030/55/IMG/N9903055.pdf?OpenElement>

<sup>242</sup> La scadenza naturale dei mandati sarebbe stata: 1999 per la presidenza; 2000 per il parlamento.

<sup>243</sup> United Nations. (2009). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1996 - 1999*. New York: United Nations.

<sup>244</sup> United Nations. (1999). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/030/55/IMG/N9903055.pdf?OpenElement>

2. un parlamento bicamerale professionale avrebbe sostituito l'attuale;
3. il potere esecutivo sarebbe rimasto, come prima, nelle mani del Presidente;
4. il potere di nominare i giudici sarebbe stato affidato non più al Ministro della Giustizia ma ad un Consiglio Supremo i cui membri sarebbero dovuti essere scelti da: Parlamento, Università, Associazioni di settore, Corti ecc.;
5. il potere di nominare i governatori locali sarebbe stato affidato non più al Presidente ma agli organi elettivi locali;
6. alcuni cambiamenti al titolo II della costituzione (sulle libertà personali e il carattere secolare dello stato) sarebbero stati apportati al testo corrente.

E' interessante notare il fatto che, nonostante nel CRN fossero presenti rappresentanti del governo, il Presidente rifiutò (parzialmente) la riforma. L'interpretazione di questo rifiuto da parte dell'opposizione ruotò intorno al fatto che si stava approssimando la scadenza del mandato presidenziale e che il Presidente stesse tentando di rimandare le riforme provando a farsi rieleggere per poi, forte del mandato degli elettori, considerarsi automaticamente sollevato dai vincoli dell'Accordo. I punti su cui il Presidente espresse contrarietà furono: alcuni aspetti delle nomine dei giudici ma soprattutto le nomine dei governatori locali affidate agli organi elettivi, e i cambiamenti al titolo II della costituzione, proposte che furono rigettate in toto.

Il segretario affermò che le azioni dell'UNMOT da quel momento in avanti sarebbero state: portare avanti le sue attività; e supportare la smobilitazione delle forze armate e le elezioni. Su questi ultimi due punti, il Segretario lamentò una forte assenza di fondi. Il Segretario fece appello alla comunità internazionale perché iniziasse a guardare alle opportunità di contribuire allo sviluppo del Tajikistan e non più solo alla gestione dell'emergenza umanitaria. Il CAP del 1999 aveva coperto infatti appena il 2.5% dei fondi richiesti. Affermò infine che:

*“It is understandable that donors are reluctant to invest in a process whose outcome still seems uncertain. On the other hand, donor support is crucial precisely in order to achieve a positive outcome”<sup>245</sup>.*

Rimarrà invece inascoltato, allora e dopo l'appello del segretario affinché venissero coinvolte altre forze e movimenti nel dialogo politico in corso.

Nel report del 12 Agosto 1999<sup>246</sup>, si riferisce che il parlamento fissò il 26 Settembre come data per il referendum sulle modifiche costituzionali. Tra queste modifiche si annoveravano tutte quelle descritte del ventinovesimo report, eccezion fatta per la nomina dei governatori locali e le libertà individuali (punti 5. e 6. sopra). Nel frattempo, anche se molto lentamente, il Presidente e l'opposizione iniziarono ad assegnare anche a livello locale gli incarichi utili a colmare la quota del 30% che spettava all'opposizione. Il Segretario riferisce inoltre che il 6 Novembre si sarebbero tenute le elezioni presidenziali e a Febbraio quelle parlamentari. Sulla legge elettorale erano in corso rielaborazioni di esperti locali e internazionali (OSCE). Al 12 Agosto, le richieste del CAP erano state coperte ancora solo per il 40%.

Il report del 4 Novembre<sup>247</sup> riferisce dell'approvazione delle riforme costituzionali proposte dal CRN, così come descritte nel paragrafo precedente e dei durissimi mesi di preparazione alle elezioni presidenziali. L'opposizione lamentò atti ostili a livello locale tali da impedire la raccolta delle firme a sostegno del proprio candidato. Il Presidente riferì che avrebbe appurato i fatti e punito i colpevoli. L'opposizione chiese di rimandare le elezioni per permettere uno svolgimento più corretto delle procedure preparatorie (tra cui la raccolta delle firme per l'appunto, l'accesso ai media, ecc). Il leader dell'opposizione, vedendosi rifiutata la posticipazione prima decise di

---

<sup>245</sup> *Ibidem*, pg.7

<sup>246</sup> United Nations. (1999). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/235/05/IMG/N9923505.pdf?OpenElement>

<sup>247</sup> United Nations. (1999). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/327/36/IMG/N9932736.pdf?OpenElement>

boicottare il voto, poi tornò sui suoi passi<sup>248</sup>. A fronte di questi accadimenti, il Segretario iniziò a temere anche la preparazione e l'esito delle elezioni parlamentari del Febbraio 2000. L'intransigenza del leader dell'opposizione non mancò di creare spaccature interne. Tra queste, la più clamorosa fu di certo il passo indietro del Qazi, Akbar Turajonzoda<sup>249</sup>.

Sull'esito delle elezioni presidenziali non si espresse il Consiglio ma il Segretario, nel report successivo<sup>250</sup>. Emomali Rahmon fu rieletto per altri 7 anni alla presidenza della repubblica tajika. Agli atti risulta solo una lettera di protesta formale dell'Unione Europea, che con rammarico constata che i problemi del paese sono molto lontani dall'essere risolti<sup>251</sup>.

La risoluzione del Consiglio n.1274 del 1999 che seguì il trentunesimo report del Segretario Generale sulla situazione in Tajikistan<sup>252</sup> servì a chiedere a tutte le organizzazioni internazionali di rimanere impegnate a supporto della preparazione delle elezioni parlamentari del Febbraio successivo. Sollecitò infine gli stati a contribuire al CAP 1999.

---

<sup>248</sup> United Nations. (1999). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Letter dated 99/11/19 from the Permanent Representative of Finland to the United Nations addressed to the Secretary-General: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/357/65/PDF/N9935765.pdf?OpenElement>

<sup>249</sup> V. nota n.172

<sup>250</sup> United Nations. (1999). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Letter dated 99/11/19 from the Permanent Representative of Finland to the United Nations addressed to the Secretary-General: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/357/65/PDF/N9935765.pdf?OpenElement>

<sup>251</sup> Ibidem,

<sup>252</sup> United Nations. (2009). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1996 - 1999*. New York: United Nations.

### 3.9 Le elezioni e la fine del mandato UNMOT

Nel trentaduesimo report<sup>253</sup>, il Segretario illustrò tutte le criticità riscontrate dagli osservatori internazionali sul processo pre- elettorale e sul voto. Le urne assegnarono 33 dei 63 seggi del parlamento (camera bassa) al partito del Presidente, solo 2 all'opposizione. Secondo gli osservatori, le elezioni non raggiunsero lo standard minimo di correttezza.

Sancendo la chiusura formale del periodo di transizione il Consiglio di Sicurezza, nella seduta del 21 Marzo 2000<sup>254</sup> riferì del buon esito delle elezioni parlamentari e della conseguente fine del mandato di UNMOT considerandolo un *"peacekeeping success"*. Nonostante *"il successo"*, l'Assistente Segretario Generale e il Segretario in persona affermarono:

*"In his briefing, the Assistant Secretary-General elaborated on the successful parliamentary elections, but noted some particular shortcomings such as the failure to ensure the independence of the election administration commission, and the fact that the transparency of the electoral process had not met minimum standards"*<sup>255</sup>.

Il Presidente del Consiglio in carica accettò l'esito delle elezioni nonostante i problemi rilevati dall'Assistente. La questione tajika uscirà dall'alveo di competenza del Consiglio poco dopo. Le considerazioni del Consiglio sul futuro del paese sono affidate alla decisione del 12 Maggio 2000 che afferma:

---

<sup>253</sup> United Nations. (2000). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Interim report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/338/27/IMG/N0033827.pdf?OpenElement>

<sup>254</sup> United Nations. (2011). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 2000 - 2003*. New York: United Nations.

<sup>255</sup> *Ibidem*, pg 509



*“At its 4140th meeting, on 12 May 2000, the Council included in its agenda the report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan. The Secretary-General attributed the positive outcome of the peace process in Tajikistan to four main factors: first, the involvement of the United Nations from the very beginning of the hostilities in the country; secondly, the strong support of neighboring States; thirdly, cooperation with other organizations, particularly the Organization for Security and Cooperation in Europe; and fourthly, the political will of the two Tajik parties and their leaders to resolve differences through dialogue. Despite classifying UNMOT as a success story of United Nations peacekeeping, he noted the persistence of several problems in Tajikistan: the high amount of people in arms; the fact that the country was used as a transit route for drug-trafficking to Europe; and the precarious situation on the Afghan border. The Secretary-General stated his intention to write to the Council shortly on the possible establishment of a post-conflict peace-building office in Tajikistan, with the function of addressing institutional, social and economic development in an integrated manner, in order to consolidate peace and promote democracy”<sup>256</sup>.*

Il Segretario si esprime infine il 5 Maggio 2000<sup>257</sup>. Questo report riporta la richiesta del Segretario accolta poi dal Consiglio, di smobilitare la missione di peacekeeping per lasciare il posto ad un ufficio di peace-building. La richiesta fu accolta e la missione UNTOP (UN Tajikistan Office of Peace-building) fu stanziata il 1 Giugno 2000 con i seguenti obiettivi di mandato:

*“The mandate of UNTOP was (a) to provide the political framework and leadership for post-conflict peace-building activities of the United Nations system in the country, which included supporting the efforts of the Resident Coordinator and the United Nations system, including the Bretton Woods*

---

<sup>256</sup> *Ibidem*, pg 510

<sup>257</sup> United Nations. (2000). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/415/71/IMG/N0041571.pdf?OpenElement>

*institutions, in promoting an integrated approach to the development and implementation of post-conflict peace building programmes aimed at national reconstruction, economic recovery, poverty alleviation and good governance; (b) to mobilize, in close cooperation with the United Nations country team, international support for the implementation of targeted programmes aimed at strengthening the rule of law, demobilization, voluntary arms collection and employment creation for former irregular fighters; (c) to help in creating an enabling environment for consolidating peace, democracy and the rule of law; and (d) to work in liaison with the Government, political parties and other representatives of civic society in broadening national consensus and reconciliation”<sup>258</sup>.*

La missione fu guidata da un rappresentante del segretario generale e durò fino al 1 Giugno 2004<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> United Nations. (2011). Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 2000 - 2003. New York: United Nations, pg. 198

<sup>259</sup> United Nations. (2012). Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 2004 - 2007. New York: United Nations, pg 107

## Conclusioni - elementi di rilievo

La necessità di trovare un interlocutore tra le fazioni in guerra da portare al tavolo dei negoziati ha comportato, complice l'escalation della violenza e la negligenza del governo a riconoscere chicchessia come suo pari, la riduzione del corpo sociale/elettorale rappresentato al tavolo stesso. Le istanze "regionali e politiche" rilevate nelle prime fase del conflitto come istanze di valore politico sono state declassate *in itinere* a rumore di sottofondo, ovvero ridotte a circostanze collaterali. Allo stesso tempo, la retorica dell'opposizione islamica e del governo "legittimo" riferita dalle potenze regionali ha avuto il merito di selezionare due interlocutori (il governo in carica ed un'opposizione cosiddetta "islamica"), di sostituirli definitivamente alla vecchia guardia (i.e. Nabiev<sup>260</sup>) e di accreditarli a livello internazionale.

Rispetto al conflitto, quest'exkursus offre l'immagine di 4 livelli di contesa:

1. un grande gioco, ovvero un gioco di potenza, tra vecchie e nuove potenze egemoniche regionali
2. una guerra interna per le alleanze internazionali
3. una guerra interna per l'accreditamento a livello locale e internazionale
4. una guerra interna contro gli interlocutori accreditati dalle Nazioni Unite

La qualità di questi quattro livelli è molto disomogenea. Mentre il primo e il secondo livello afferiscono all'ordine internazionale e in quanto tale ad una materia in cui le Nazioni Unite e le altre organizzazioni sono autorizzate a giocare legittimamente una partita (es. il non riconoscimento delle forze del CIS come forze di *peacekeeping-UN*) e' altrettanto vero che questa legittimità si fermava e si ferma, per i principi descritti nel Secondo Capitolo al confine dello stato, ossia dove iniziano gli altri livelli. Rimane il fatto che il primi due livelli del conflitto penetrano gli altri due ed hanno un peso determinante sugli equilibri del conflitto soprattutto quando, come in questo caso,

---

<sup>260</sup> V. Quinto Capitolo, paragrafo 5.1

alle Nazioni Unite che coordinano tutta la macchina degli aiuti, è dato il compito di mediare tra le parti in causa.

La visione del Consiglio di Sicurezza si ispirava a due obiettivi: la riconciliazione e la democrazia; a due fronti: il governo e l'opposizione; ad uno strumento di ricomposizione del conflitto: la politica intesa come dialogo. Nella prima trattativa, la scorporazione del punto a) dal punto c)<sup>261</sup> – giustamente contestata dall'opposizione ma comunque acquisita dalle Nazioni Unite, fa emergere molte delle contraddizioni della macchina degli aiuti. Il "consolidamento dello stato" è stato dapprima tradotto in "questione istituzionale" dal Consiglio di Sicurezza, poi messo da parte dalle Nazioni Unite e dal tavolo dei negoziati, per poi rimergere (col tacito assenso delle Nazioni Unite) trasformato in una spartizione di quote. I risultati politici dell'Accordo di Pace furono un referendum (costituzionale) e per l'appunto, la cessione del 30% degli incarichi all'opposizione. Da rilevare, nel registro delle pratiche anomale, che il trattato di pace, nel protocollo politico afferma:

*"The reform of the Government shall be carried out by incorporating representative of the United Tajik Opposition (UTO) into the structures of the executive branches, including ministries, department, local government bodies and judicial and law enforcement bodies. The candidates put forward shall be appointed in accordance with a proposal of the UTO following consultation between the Chairman of the Commission of National Reconciliation"*<sup>262</sup>.

E' interessante notare come tutte i settori delle strutture pubbliche, senza nessuna differenza, divennero oggetto dell'accordo di spartizione, corpi giudiziari inclusi.

Questo passaggio dimostra come una questione totalmente politico-istituzionale si sia trasformata (per via dell'urgenza del cessate-il-fuoco per quanto riguarda i mediatori internazionali e per imperizia) in una questione meramente tecnica. In questo caso il

---

<sup>261</sup> "(a) measures aimed at a political settlement in Tajikistan; (b) a solution of the problem of refugees and internally displaced persons; and (c) fundamental institutional issues and consolidation of the statehood of Tajikistan" v. pg. 81

<sup>262</sup> Barnes, S. A. (2001). The tajik civil war: causes and dynamics. In C. B. Abdullaev, *Accord - Politics of Compromise, the Tajik peace process* (p. 16-21). London: Conciliation Resources.

contributo delle organizzazioni internazionali ha causato l'effetto paradossale di consolidare non lo stato (inteso non come istituzione che sopravvive alle persone che lo servono<sup>263</sup>) ma gli interlocutori al tavolo dei negoziati (vizio n.16<sup>264</sup>). Sul fronte della riforma costituzionale è invece importante notare come l'unica proposta di riforma rigettata in toto sia stata quella che delegava agli organi elettivi locali la scelta del governatore locale. Questo dato, come vedremo in seguito, rappresenta uno degli aspetti più indicativi a sostegno delle analisi accademiche che hanno visto nel conflitto tajiko un confronto per il controllo del "centro".

Il sigillo delle Nazioni Unite all'assetto istituzionale preesistente, e il diktat democratico calato dall'alto come *nuance* istituzionale e non come esito di un processo politico di consapevolezza civica da intraprendere, sono elementi dal fortissimo potenziale distorsivo.

Dalla successione dei dispacci inviati da e per il Consiglio di Sicurezza sembra che l'accordo di pace, soprattutto nella parte riferita alle quote di spartizione degli incarichi, sia stato un tentativo maldestro da parte del governo riconosciuto di accogliere gli ammonimenti tedeschi, ossia di aprirsi alla partecipazione di nuove forze politiche. Anche alla luce di questa constatazione, risulta anomala la debolezza della comunità internazionale che non riuscì ad inserire i diversi gruppi che emersero durante gli anni del conflitto né come interlocutori ai tavoli, né come beneficiari della spartizione suggellata dal trattato di pace. Questi sono i gruppi che sopra sono stati definiti come "il terzo livello di contesa". Tra le conseguenze della non-riapertura dei negoziati internazionali per ammettere questi nuovi attori, vi è il rafforzamento della demarcazione tutta interna tra "interlocutori" e "non-interlocutori" (ancora vizio n.16). Questo discrimine (tutto interno) contribuirà, come vedremo in seguito ad un nuovo arroccamento (v. Considerazioni Conclusive) che è già intuibile dalla complicità mostrata dal governo e dall'opposizione nella reazione all'ipotesi di concessione di credito da parte della Banca Mondiale.

---

<sup>263</sup> Fisichella, D. (2003). *Lineamenti di scienza politica: concetti, problemi, teorie*. Roma: Carocci.

<sup>264</sup> Vizio n. 16: "Rafforzamento della classe al potere e dello status quo"

E' inoltre interessante notare come l'intervento della Germania sia servito a togliere dall'impaccio le Nazioni Unite che avevano messo il rispetto del cessate-il-fuoco come condizione della loro permanenza nel paese (cessate-il-fuoco che invece veniva costantemente violato da tutti). Nonostante il fatto che il conflitto fosse concluso da più di 3 anni (come affermò il Segretario Generale), l'"apertura" invocata dalla Germania nel 1996, e riconosciuta da quest'ultima come il vero nodo del conflitto, non è mai diventata una *conditio sine qua non* della permanenza delle Nazioni Unite. Questo aspetto, come si è già detto, è aggravato dal fatto che siano stati accettati gli esiti delle elezioni del 1999, ritenute assolutamente irregolari dagli osservatori.

# Quarto Capitolo. La pianificazione per lo sviluppo

## Introduzione

Disegnare il Tajikistan attraverso i dati macroeconomici più esemplificativi non è impresa facile. Fin da subito si rendono indispensabili due premesse di metodo.

La prima premessa è che, come viene riportato nel UNdata<sup>265</sup>, l'accuratezza dei dati prodotti dalle agenzie statistiche governative è proporzionale al livello di sviluppo del paese. Non è un caso che tra i primi progetti finanziati dalle organizzazioni internazionali in Tajikistan, come in molti altri paesi in via di sviluppo, ci fossero quelli dedicati a ristrutturare il *Goskomstat* (Agenzia statistica della Presidenza della Repubblica)<sup>266</sup>.

Dal 1996 al 2010 il Goskomstat è stato oggetto di diversi interventi di *capacity building*. Nello stesso lasso di tempo, anche grazie al supporto delle organizzazioni internazionali l'agenzia ha prodotto diversi sondaggi. Va da sé che le agenzie governative non esauriscano il panorama della raccolta dei dati sui paesi e la relativa elaborazione scientifica, molti sondaggi vengono infatti condotti dall'accademia, da

---

<sup>265</sup> Su questo punto v. <http://unbisnet.un.org/>

<sup>266</sup> United Nations. (2001). *Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da [undp.org: http://web.undp.org/execbrd/pdf/ccftaj2.PDF](http://web.undp.org/execbrd/pdf/ccftaj2.PDF), pg.5

istituti di ricerca locali e internazionali e dalle organizzazioni internazionali in completa autonomia rispetto alle agenzie statistiche nazionali<sup>267</sup>.

La seconda premessa da tenere in considerazione riguarda il fatto che le organizzazioni internazionali spesso costruiscono i propri databases, necessari per elaborare la programmazione pluriennale di supporto ai paesi, proprio sui dati raccolti dalle agenzie governative di cui sopra.

Per esigenze di chiarezza si rende necessaria una schematizzazione del processo di raccolta e rielaborazione dei dati. L'utilizzo di dati macroeconomici da parte delle organizzazioni internazionali segue infatti uno schema che può essere definito "ad albero", e che si sviluppa in 4 fasi:

1. Sondaggi per la raccolta dei dati – in genere tanto i fondi e quanto i metodi utilizzati di questi sondaggi provengono dalle organizzazioni internazionali.
2. Creazione dei database – i database di solito non sono pubblici bensì riservati alle organizzazioni che hanno supportato il progetto di raccolta dati e dell'agenzia statistica nazionale.
3. Rielaborazione e pubblicazione dei dati da parte dell'organizzazione/i internazionali partner in forme standard che cambiano da agenzia ad agenzia .
4. Un secondo livello di rielaborazione dei dati e loro pubblicazione. Questo secondo livello di rielaborazione fatto dagli studiosi, da altre organizzazioni internazionali, dai centri studi delle organizzazioni internazionali partner, dagli uffici di coordinamento delle agenzie impegnate sul campo ecc., utilizza come fonti le pubblicazioni di primo livello e, a volte anche il database originale (v. punto 2). Queste rielaborazioni di secondo livello prendono la forma di:
  - A. Report
  - B. Strategie
  - C. Nuovi databases.

---

<sup>267</sup> United Nations. (1999). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/030/55/IMG/N9903055.pdf?OpenElement>



In coerenza con le procedure descritte nel Secondo Capitolo, le organizzazioni internazionali operative in Tajikistan lavorano all'interno di una pianificazione condivisa con il governo. Nel paragrafo successivo verranno analizzati i documenti strategici di coordinamento e pianificazione prodotti dal loro ingresso nel paese al 2012; i dati e i documenti di supporto utilizzati.

Il primo obiettivo di questo Capitolo è quello di far emergere un'immagine del quadro macroeconomico del paese. Il secondo obiettivo è quello di verificare se le diverse istanze politiche emerse durante il conflitto sono state affrontate dalla comunità internazionale e, in caso affermativo, come hanno influenzato la pianificazione economica e politica dello stato e della comunità internazionale. Contestualmente verranno messe in risalto le somiglianze e le differenze tra i vari documenti strategici, nonché l'evoluzione della coerenza interna tra i dati di supporto e le soluzioni proposte.

Tra i vari ambiti che verranno messi a confronto per il periodo dal 2000 al 2012: l'analisi di background, ossia l'interpretazione del conflitto (durata e collocazione temporale; la natura delle parti contendenti; le istanze politiche sollevate dalle parti) e i giudizi di merito sulla legittimità dell'assetto politico corrente; la relazione del documento con la strategia e le strutture governative; il mandato delle organizzazioni sottoscriventi; i tratti essenziali della strategia intesi come ambiti di intervento o supporto all'intervento governativo; l'oggetto degli interventi (inteso come territori e gruppi di interesse); la relazione tra le priorità individuate e le emergenze definite dall'ultima risoluzione su UNMOT del Consiglio di Sicurezza.

## 4.1 First Country Cooperation Framework for Tajikistan (1999-2000)

Il primo documento strategico di coordinamento delle organizzazioni internazionali sul Tajikistan, il *Country Cooperation Framework*, (CCF1)<sup>268</sup> è un prodotto dell'UNDP , ed afferma esplicitamente ai punti 24. 25. e 27.:

*“Coordination. The Government expects the UNDP country office to continue to play an active role in supporting the coordination of development and humanitarian activities by strengthening the Government’s capacity to manage external resources and by maintaining a consultative dialogue with the United Nations/donor/NGO community. UNDP will continue to help the Government to collect, update and disseminate information on development cooperation. (...) Considering that the UNDP Resident Representative in his capacity of United Nations Resident and Humanitarian Coordinator is also the Deputy Special Representative of the Secretary-General, the UNDP office plays a major role in coordination together with the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (...) A range of partners will be involved both in policy and strategy activities as well as implementation. These include the World Bank, the European Union, the European Community Humanitarian Office, the United States Agency for International Development, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, the World Food Programme, the United Nations Volunteer programme, and both local and international NGOs, such as the Aga Khan Foundation”<sup>269</sup>.*

Questa strategia (come vedremo meglio in seguito) rielabora dati raccolti da altri<sup>270</sup> ed è quindi possibile considerarla, seguendo lo schema sopra, come una rielaborazione di

---

<sup>268</sup> United Nations. (1998). *Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund*. Tratto il giorno Agosto 18, 2012 da undp.org: <http://web.undp.org/execbrd/archives/sessions/eb/1st-1999/DP-CCF-TAJ-1.pdf>

<sup>269</sup> *Ibidem*, pg 6-7

<sup>270</sup> L'unica fonte citata nel documento è il “Ministero del Lavoro”. *Ibidem*, pg 2

secondo livello. In questo documento datato 9 Novembre 1998, la situazione politica instabile ed il conflitto armato sono descritti come eventi che hanno flagellato il paese per un periodo di 5-6 anni dal 1992-3 in poi. Senza entrare nel merito delle istanze politiche sollevate dalla guerra, il documento riconosce il ruolo svolto dalle Nazioni Unite e il buon esito delle negoziati tradottosi nella stipula del *General Agreement on Establishing Peace and National Accord in Tajikistan*<sup>271</sup>. Questo accordo, secondo UNDP, rappresenta la base sulla quale costruire un percorso di stabilità, prosperità e sviluppo umano sostenibile, nonostante alcuni aspetti legati alla sicurezza ne continuino a rappresentare un freno.

A livello strategico, questo documento dichiara di essere diretta emanazione della strategia prioritaria del Governo (tuttavia non viene citato nessun documento di supporto), ossia assicurare il processo di pace e con esso la stabilità del paese, precondizioni dello “sviluppo umano sostenibile”. I dati di inquadramento generale riportati dal documento sono stati raccolti e riportati di seguito. Purtroppo non è espresso l’anno di riferimento:

CCF1		
Indicatore	Dato	Fonte (citata)
Population living in absolute poverty	80 %	World Bank
GDP growth (1997)	1.7 %	UNDP National Human Development Report
Unemployment	30 %	Ministry of Labour
Rural populations as per cent of the total number of people unemployed	64.7 %	N.P.
Female unemployment	52.5 %	N.P.
Youth unemployment	59.1%	N.P.
Central Asian Rivers originating from Tajkistan	Approximately 50 per cent of the total	N.P.
Arable land	7 %	N.P.
Population without access to potable water	70 %	N.P.

**Figura 7: CCF1 - Dati di supporto**

<sup>271</sup> Sull’Accordo, v.pg.92

Anche alla luce di questi dati, il documento pone l'accento sul fatto che sia il governo che le organizzazioni internazionali si trovavano d'accordo sulla necessità di sviluppare l'impresa privata (microimpresa) e sulla necessità di introdurre una riforma agraria (privatizzazione della terra)<sup>272</sup>. Viene inoltre segnalato che il paese aveva intrapreso fin dal 1991 delle azioni di riorganizzazione dell'economia, volte alla transizione al sistema di mercato, e alla ristrutturazione politica e democratica. Secondo quanto riportato, alla grande disoccupazione che affliggeva il paese, la popolazione rispondeva con forme di impiego non regolari o con l'emigrazione.

Dati gli obiettivi condivisi sopra illustrati, l'UNDP si prefigge di agire (e condizionare in modo conseguente le altre organizzazioni) a supporto di una transizione istituzionale-politica da una condizione di guerra ad una condizione di pace sui temi della: 1) *governance*; 2) riabilitazione, ricostruzione e sviluppo; 3) gestione sostenibile delle risorse naturali. Su richiesta del governo infine, UNDP afferma di essere disposta a estendere le proprie attività anche a zone del paese che non sono state interessate dal conflitto<sup>273</sup>.

Tra le azioni da intraprendere sul fronte "Governance", vennero riportate: campagne di educazione civica; formazione per i partiti; training di giornalisti. Tra le azioni nell'ambito della "Ricostruzione riabilitazione e sviluppo", si annoverano la creazione di comitati locali incaricati di fare "need assesments"; training manageriali per nuovi imprenditori e l'avvio di lavori pubblici su larga scala per reintegrare gli ex-combattenti. Trainings e campagne di sensibilizzazioni delle comunità anche sulla gestione delle risorse naturali (idriche).

---

<sup>272</sup> United Nations. (1998). *Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund*. Tratto il giorno Agosto 18, 2012 da [undp.org: http://web.undp.org/execbrd/archives/sessions/eb/1st-1999/DP-CCF-TAJ-1.pdf](http://web.undp.org/execbrd/archives/sessions/eb/1st-1999/DP-CCF-TAJ-1.pdf), pg.3

<sup>273</sup> *Ibidem*, pg 4

## 4.2 Second Country Cooperation Framework for Tajikistan (2001-2003)

Il secondo documento strategico di UNDP, il *Country Cooperation Framework 2* (CCF2), fu redatto in accordo con il governo, i *donors* (da intendersi presumibilmente come “*donors* bilaterali”) e le organizzazioni non governative e ha l’obiettivo di regolare la condotta delle Nazioni Unite in Tajikistan<sup>274</sup>.

*“The overall goal of the CCF(2) is therefore to serve as one of the instruments of a broader network of partnerships of United Nations organizations, donors and NGOs, in support of the poverty reduction strategy. Projects and humanitarian support from other United Nations organizations should be part of this strategy. These were included in the Consolidated Inter-Agency Appeal for Tajikistan for 2001, for which commitments totaling \$82 million were sought from the international community. The main United Nations organizations involved in this appeal are the World Food Programme (WFP), the World Health Organization (WHO), the United Nations Children’s Fund (UNICEF), The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), UNDP, the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA), the United Nations Population Fund (UNFPA) and the International Organization for Migration (IOM). They have today, however, fallen short of targets, underlining the difficulties of mobilizing resources for humanitarian support”<sup>275</sup>.*”

---

<sup>274</sup> United Nations. (2001). *Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da [undp.org: http://web.undp.org/execbrd/pdf/ccftaj2.PDF](http://web.undp.org/execbrd/pdf/ccftaj2.PDF)

<sup>274</sup> *Ibidem*, pg 8

<sup>275</sup> Es.: *Interim Poverty Reduction Strategy Paper* del 2000. V. Government of the Republic of Tajikistan (2000) *Interim Poverty Reduction Strategy Paper* Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da [imf.org: http://www.imf.org/external/NP/prsp/2000/tjk/01/032400.pdf](http://www.imf.org/external/NP/prsp/2000/tjk/01/032400.pdf)

Anche questa strategia, come la precedente, rielabora dati raccolti da altre organizzazioni<sup>276</sup> ed è quindi possibile considerarla, seguendo lo schema sopra, come una rielaborazione di secondo livello. Il documento strategico si apre con un resoconto del metodo utilizzato tra il 1993 e il 2000 e afferma che durante i primi 5 anni la forte instabilità politica del paese ha impedito di fatto un lavoro programmatico strutturato, costringendo l'organizzazione ad operare per lo più umanitario in stile "project by project"<sup>277</sup>. Dal 1999 in poi invece, a pace conclusa, l'organizzazione afferma di essersi dotata (come visto in precedenza) di strategie di cooperazione allo sviluppo di lungo termine. L'analisi politica di background di questa strategia è molto contenuta, ma puntuale. La guerra (durata cinque anni, dal 1992 al 1997) ha causato enormi distruzioni di infrastrutture, tra cui scuole, ospedali, sistemi idrici e strade. L'accordo di pace tra il governo e l'opposizione Unita firmato a Mosca nel 1997<sup>278</sup> ha creato una base per un futuro più stabile e per un governo di unità. Il documento ricorda che, nonostante le ragioni del conflitto non siano state rimosse (come si vedrà meglio più avanti) e esistano continue recrudescenze in alcune aree del paese, è stata creata una stabilità tale da aver permesso lo svolgersi delle prime elezioni multipartitiche parlamentari tra il Febbraio e Marzo del 2000<sup>279</sup>.

L'UNDP indica quindi una *road map* per il governo: 1) rafforzare le strutture e le istituzioni nazionali; 2) favorire un'appropriate rappresentanza nel governo e nel parlamento delle forze prima all'opposizione; e 3) trovare un equilibrio tra centro e periferia nell'esercizio dell'autorità<sup>280</sup>. *La road map* si propone inoltre di rafforzare lo

---

<sup>275</sup> United Nations. (2001). *Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da undp.org: <http://web.undp.org/execbrd/pdf/ccftaj2.PDF>, pg.8

<sup>276</sup> V. pg. 92

<sup>279</sup> V. pg. 100

<sup>280</sup> United Nations. (2001). *Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da undp.org: <http://web.undp.org/execbrd/pdf/ccftaj2.PDF>, pg.3

stato di diritto e affrontare i problemi del crimine organizzato, del traffico di droga, del commercio illegale di armi, dell'instabilità in Afghanistan, del ritorno dei rifugiati, del reintegro degli ex-combattenti, della povertà estrema, della povertà dei raccolti, della siccità e del collasso dei servizi sociali. In assenza di misure atte a gestire queste istanze, l'UNDP afferma che il processo di pace rimarrebbe molto vulnerabile.

Pur non affermandole mai in modo esplicito, ma trattando esclusivamente le ipotetiche soluzioni (i tre punti espressi in precedenza: 1) rafforzare le strutture e le istituzioni nazionali; 2) favorire un'appropriata rappresentanza nel governo e nel parlamento delle forze prima all'opposizione; e 3) trovare un equilibrio tra centro e periferia nell'esercizio dell'autorità) il documento permette di risalire a quelle che per l'organizzazione sono state le vere cause del conflitto. In altri termini: la struttura dello stato; la rappresentanza politica e il rapporto tra centro e periferia.

L'analisi economica e sociale ruota intorno ai dati riportati di seguito. Come nel CCF1 i dati sono stati raccolti e riportati di seguito. Tra gli aspetti più preoccupanti su cui pone l'accento l'UNDP c'è la carenza di investimenti che non aiuta l'aumento della produttività dei settori chiave, e nello specifico, dell'agricoltura<sup>281</sup>. L'agricoltura tajika secondo l'UNDP soffre per il cattivo stato delle infrastrutture di irrigazione molto malandate (e quindi patisce fortemente gli effetti della siccità), per la mancanza di accesso alla terra da parte dei privati, per la bassa produttività delle aziende statali, per la mancanza di *inputs*, e per i prezzi molto bassi dei prodotti alimentari.

CCF2		
Indicatore	Dato	Fonte (citata)
Population living in absolute poverty (2000)	80 %	World Bank (IPRSP <sup>282</sup> )
GDP growth (1999)	3.7 %	N.P.
Inflation (1999)	30.1 %	N.P.

<sup>281</sup> *Ibidem*, pg.3

<sup>282</sup> Government of the Republic of Tajikistan (2000) *Interim Poverty Reduction Strategy Paper* Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/external/NP/prsp/2000/tjk/01/032400.pdf>

Primary exports	Cotton, Aluminum	N.P.
Agricultural sector as a share of GDP	1/3	N.P.
Employment in the agricultural sector as a share of the total employed population	50 %	N.P.
State employees average wage (2000)	9 \$	N.P.
Actual wage – pre civil war wage Ratio (2000)	5 %	N.P.

**Figura 8: CCF2 - Dati di supporto**

Prima di passare alla definizione dei nuovi obiettivi e programmi, l'UNDP presenta un *excursus* delle attività svolte fino a quel momento. Riferisce su 4 ambiti tematici (diversi rispetto a quelli su cui aveva fatto la pianificazione del 1999): Diagnosi, Società Civile (precedentemente chiamata “*governance*”), *Governance* e Ricostruzione Riabilitazione e Sviluppo.

Tra le attività afferenti al primo ambito, l'organizzazione riferisce del supporto offerto a) alla Banca Mondiale per il primo “*Living Standard Survey*”<sup>283</sup> (uno degli strumenti essenziali di supporto alle attività di cui si è dotata la Banca Mondiale) e b) all'agenzia statistica nazionale; c) della produzione del report nazionale sullo sviluppo umano. Sul secondo ambito vengono riportati gli esiti dei progetti descritti dalla prima strategia – ambito *Governance*. Sul “nuovo” fronte *Governance* invece, UNDP riferisce del supporto offerto al Parlamento per la definizione di nuove procedure; del supporto offerto alle strutture nazionali impegnate nella gestione delle risorse estere e nel coordinamento degli aiuti; nel rafforzamento delle capacità manageriali del Ministero degli Affari Esteri e della Commissione di Riconciliazione Nazionale. Sulla “Ricostruzione riabilitazione e sviluppo” UNDP afferma di aver investito l'80% dei suoi fondi in questo settore, ossia 8.3 milioni di Dollari. Contemporaneamente sullo stesso programma dichiara di aver supportato la gestione e l'implementazione di progetti di altri *donors* (Stati Uniti, Unione Europea, Giappone, Svizzera, Canada, Regno Unito,

<sup>283</sup> United Nations. (1999). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/030/55/IMG/N9903055.pdf?OpenElement>



Norvegia e attraverso un fondo UNDP proprio, anche Svezia) per un totale di (aggiuntivi) 23 milioni di Dollari su un numero di progetti che superava i 690<sup>284</sup>.

I territori interessati da questo programma furono 3, Shartuuz, Garm e Kulob, di cui solo i primi due interessati pesantemente dal conflitto armato. Alla soddisfazione per il buon esito dei progetti si contrappone però la consapevolezza del *drop out* avvenuta a scapito delle strutture nazionali; UNDP ammette infatti di essersi completamente sostituito alle strutture nazionali nella fase di implementazione dei piani di sviluppo. E' infatti significativa la necessità espressa di coinvolgere maggiormente le strutture governative nella definizione degli obiettivi e della pianificazione in generale oltre che nel complessivo "coordinamento degli aiuti".

A differenza della prima strategia, in questo documento le linee di azione non vengono inserite nel quadro delle priorità governative già espresse, bensì sulle anticipazioni di un documento strategico in via di formulazione che sarebbe stato prodotto da World Bank, Fondo Monetario Internazionale, ADB e Governo insieme: il primo *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP -pubblicazione prevista per il 2001).

### **4.3 Poverty Reduction Strategy Paper (2002 – 2006)**

L'analisi di contesto del primo *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP1), finalmente riconosce il conflitto come prodotto di una storia profonda:

*"External and internal forces used socioeconomic and political problems, accumulated during decades, to unleash civil war in the country. (...)Recognizing the war's harmful consequences for the future of the Tajik people, the Government, once its constitutional powers had been restored,*

---

<sup>284</sup> United Nations. (2001). *Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da [undp.org: http://web.undp.org/execbrd/pdf/ccftaj2.PDF](http://web.undp.org/execbrd/pdf/ccftaj2.PDF), pg.6

*pursued a firm policy directed at establishing peace and national accord solely in a peaceful manner – through a dialogue*<sup>285</sup>.

Allo stesso tempo però, riconoscendo il governo attuale in continuità con il regime costituzionale precedente al conflitto, e sollevandolo così dalle responsabilità degli scontri, finiva per rimuovere ogni questione relativa al riconoscimento interno del governo stesso e attribuiva le responsabilità degli scontri ad *altre* forze sia interne che esterne.

*“While searching for ways to establish peace, the Government also had to deal with the issue of economic transition, which was the only way to overcome the crisis as well as the consequences of the civil war and natural disasters”*<sup>286</sup>.

Al contrario, fu proprio il riconoscimento interno del governo, ossia la rappresentatività attribuita allo stesso una delle cause scatenanti del conflitto come si vedrà meglio nel prossimo Capitolo. Queste dichiarazioni parevano sancire una volta per tutte il fatto che le organizzazioni internazionali avrebbero appoggiato il Governo in quanto tale, ossia come istituzione formale, indipendentemente dalla qualità dell'élite che ne era alla guida rappresentata al vertice da Rahmon<sup>287</sup> (che tentò fin da subito e poi con successo di stabilire la pace). Coerentemente con questa lettura, il conflitto fu definito come: *“the unstable social and political situation”* e durò, secondo gli autori, appena 3 anni: dal 1992 al 1995. Ossia dall'ascesa al potere di Rahmon. Questa cronologia esclude sia le sollevazioni contro il regime costituzionale e formale a guida-Nabiev<sup>288</sup> avvenute nel 1991 sia le sollevazioni avvenute dopo l'inizio del processo di pace; processo di pace che andava cristallizzando lo stesso regime costituzionale e formale del 1991 anche se adesso con una guida diversa, quella di Rahmon.

---

<sup>285</sup> Government of Tajikistan. (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/tjk/01/061902.pdf>

<sup>286</sup> *Ibidem*, pg. 8

<sup>287</sup> V. pg. 43, nota n.147

<sup>288</sup> Si questo punto v. Quinto Capitolo

Il Presidente in persona è citato nell'Introduzione del documento come artefice e sostenitore del processo di redazione del documento e come primo responsabile incaricato dell'implementazione delle azioni previste. A supporto degli sforzi governativi collaboreranno il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, la Banca Asiatica dello Sviluppo (ADB), l'UNDP e non meglio definite "altre istituzioni finanziarie" e paesi *donor*. Il processo di redazione del documento fu lungo e favorì la partecipazione di esperti indipendenti, governativi, delle università, del settore privato e della società civile. Il coordinamento del processo fu affidato alla "Coordination Unit" del "Presidential Working Group" ossia una struttura creata appositamente con decreto all'interno dell'Ufficio di Presidenza e guidata dal consulente economico del Presidente.

Il documento si basa sui dati raccolti dalla Banca Mondiale e su diversi studi condotti dalle organizzazioni internazionali, dai ministeri e dall'Agenzia Statistica. Nella classificazione presentata precedentemente, questo documento è conforme al quarto tipo<sup>289</sup>.

Sul fronte storico-economico, il documento associa al 1991 l'inizio della transizione da un'economia pianificata ad un'economia di mercato. A questa transizione e al conflitto, ovvero alla rottura dei meccanismi di protezione sociale (formali e informali) tradizionali viene attribuita la responsabilità dell'incremento dell'incidenza della povertà sulla popolazione tajika. La transizione, il cambio dei prezzi, la rottura dei legami economici con il resto dei paesi dell'Unione Sovietica, la fine dei trasferimenti da Mosca (che rappresentavano il 40% del budget pubblico), l'inflazione, il crollo della produzione interna, il debito nella bilancia dei pagamenti, la svalutazione e infine la guerra sono tutti elementi riconosciuti all'origine delle difficoltà del paese. Interessante notare che tra i limiti strutturali allo *sviluppo* (inteso come processo multi-settoriale e multi-livello) segnalati dal PRSP, il documento rileva l'inaccessibilità del territorio:

---

<sup>289</sup> Ossia al secondo livello di rielaborazione, così come descritto nell'introduzione del Capitolo.

“Poorly developed and maintained infrastructure in Tajikistan, partly a result of damage during the civil war and natural calamities, impedes access to markets, hinders development of the private sector and competition, as well as a more effective delivery of public services such as education and healthcare so as accesses to infrastructure services”<sup>290</sup>.

Nel documento si constata infine che tutte le comunità “alpine” sono praticamente isolate durante tutta la stagione invernale e che, a differenza degli anni dell’Unione Sovietica, in cui i confini internazionali erano aperti, la condizione attuale restringe ancora di più la possibilità di movimento di quelle popolazioni (creando una sorta di *embargo di fatto*, ndr). Il documento presenta due serie di dati diverse: il “Country profile” prima, e i “Poverty Reduction Targets” dopo<sup>291</sup>. L’analisi economica e sociale ruota intorno ai dati della seconda serie.

Indicatore	Dato		Fonte (citata)
		In USD	
<b>PRSP1 - COUNTRY PROFILE</b>			
Capital	Dushanbe		
Territory -	143.1 thousands sq.m,		N.P.
Population density	44.3 per sq.m		N.P.
Population (mln)(2002)	6.3416 (urban : 1.66959; rural: 4.6457)		N.P.
People inhabit	7% of the territory		N.P.
Ethnic structure	Tajiks –80 %, Uzbeks – 15.3 %, Russians – 1.1 %, other nationalities – 3.6 %.		N.P.
National currency	Somoni ( USD 1.00 = 2.3725 Somoni)		N.P.
GDP per capita (2001)	396.13 Somoni	USD 167,50*	N.P.
Average salary (2001)	25.07 Somoni	USD 10.6	N.P.
Consumption basket (2001)	25.8 Somoni	USD 11.7	N.P.
Live expectancy	68.4 years		N.P.
Infant mortality (2000)	36.7 deaths per 1000 newborns		N.P.
Maternal mortality (2000)	43.1 deaths per 100 000 newborns		N.P.
Population/doctor rate	463		N.P.

<sup>290</sup> Government of Tajikistan. (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/tjk/01/061902.pdf>, pg.11

<sup>291</sup> *Ibidem*, pg. 6 e pg. 12

Access to clean water	51.2% of population		N.P.
Human development index	0.551		N.P.
GDP (2001)	2'512'112.8 Somoni	USD 1'058'845.94 <sup>292</sup>	N.P.
GDP growth (%) (2001)	10.2 %		N.P.
Goods production (% to GDP) (2001)	52.05		N.P.
Agricultural production (% to GDP) (2001)	22.1		N.P.
Industrial production (% GDP) (2001)	18.7		N.P.
Services (% to GDP) (2001)	37.9		N.P.
Tax revenues (% to GDP) (2001)	14.0		N.P.
State budget revenues (% to GDP) (2001)	15.2		N.P.
State budget expenditures (% to GDP) (2001)	15.0		N.P.
Export (mln) (2001)		USD 651.6	N.P.
Import (mln) (2001)		USD 687.5	N.P.
Balance (mln) (2001)		USD -35.9	N.P.
Humanitarian aid (mln) (2001)		USD 82.7	N.P.
Foreign direct investments (mln) (2001)		USD 8.1	N.P.
Total external debt (mln) (2001)		USD 970	N.P.

**Figura 9: PRSP 1- Dati di Supporto**

Indicatore	Dato			Fonte (citata)
<b>PRSP1 - POVERTY REDUCTION TARGETS</b>				
	<b>2001 Attuale</b>	<b>Target 2006</b>	<b>Target 2015</b>	
% of population living below poverty line	83	75	60	
Primary education coverage (%)	77.7	82	90	N.P.
Infant mortality rate per 1000 live newborns (2000)	36.7	32	25	N.P.
Maternal mortality rate per 100000 live newborns (2000)	43.1	40	35	N.P.
% of adult population with access to reproductive health services	21.8	24	30	N.P.
Share of Private Sector in GDP	30	40	60	N.P.
% of population with access to pure drinking water	51.2	58	80	N.P.
Employment rate among able-bodied citizens	56	59	65-70	N.P.
# of Telephones per 100 residents	3.6	4	5	N.P.

<sup>292</sup> Elaborazioni non originali prodotte sulla base del tasso di cambio indicato

### Figura 10: PRSP 1 - Targets

E' interessante notare che nel testo si affermi ad un certo punto che la percentuale di popolazione che vive sotto la soglia di povertà dipende dalle definizioni utilizzate, e per il caso tagiko può variare dal 17% al 96% della popolazione. Il dato presentato della seconda serie di dati<sup>293</sup>, l'83% della popolazione, è il risultato di un'elaborazione effettuata sulla base di una definizione scelta dal Governo.

Tra i dati non riportati nelle tabelle, ma estremamente significativi, va segnalato che il denaro e le indennità rappresentano solo l'8% del salario delle fasce più povere della popolazione. Questo dato racconta un'economia chiaramente fondata su un sistema di scambi in beni e servizi che non prevede transazioni monetarie. Altro dato di rilievo è che l'80% delle entrate delle fasce più povere della popolazione è destinato a generi alimentari. La povertà ha anche una distribuzione geografica sbilanciata:

*"The regional breakdown of the very poorest shows that 45.7% reside in Khatlon region, 26.1% in Sogd region, 19.2% in Rayons of Republican Subordination, 6.9% in Gorno Badakhshan Autonomous Region (GBAO) and only 2.1% in Dushanbe. The concentration of the poor is highest in GBAO, however (39%)"<sup>294</sup>.*

Gli ambiti di azione definiti dalla strategia sono 9: gestione macroeconomica e crescita, amministrazione pubblica, protezione sociale, educazione, salute, agricoltura, privatizzazioni lavoro e sviluppo del settore privato, infrastrutture e comunicazione, protezione ambientale e turismo.

La valutazione delle condizioni in cui versavano questi settori è praticamente un'analisi degli ostacoli esistenti: Il debito estero per la macroeconomia; l'arbitrarietà del sistema giudiziario e la corruzione dei funzionari per l'amministrazione pubblica; l'incapacità di elargire indennità alle fasce più deboli della popolazione per la protezione sociale; la qualità molto bassa dell'istruzione per l'educazione; le

---

<sup>293</sup> Government of Tajikistan. (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/tjk/01/061902.pdf>, pg.12

<sup>294</sup> *Ibidem*, pg.10

prestazioni a pagamento per i servizi sanitari; l'ambiente sfavorevole alla creazione d'impresa per la privatizzazione; l'inaccessibilità del territorio per le infrastrutture; una legislazione sfavorevole per il turismo.

Le misure concrete previste dal documento impegnano il governo e le organizzazioni a lavorare insieme per rimuovere questi ostacoli.

Tra gli altri elementi messi in risalto dall'analisi spicca la consapevolezza che esista ancora la pratica dei sussidi diretti o indiretti al sistema produttivo; il fatto che la produzione industriale sia concentrata in poche e grandi imprese e che non esista un sistema efficiente di raccolta dei tributi; la dipendenza del paese dai prezzi dei due principali beni da esportazione: alluminio e cotone; la legislazione poco chiara rispetto al ruolo dello stato e della pubblica amministrazione in un'economia di mercato e la consapevolezza di una rinnovata interferenza pubblica nel settore produttivo; la lentezza con cui stava prendendo piede la riforma agraria (riforma con cui si stava tentando di ridimensionare le imprese agricole e renderle private, quindi di dare ai contadini accesso alla terra); l'interferenza delle autorità nella gestione manageriale delle imprese agricole; la confusione sui diritti proprietari degli impianti di irrigazione; l'esistenza di intermediari finanziari nella compravendita del cotone grezzo a prezzi bassissimi che ha provocato l'abbandono di molti campi e l'indebitamento dei produttori; la repressione finanziaria di questi agricoltori; una privatizzazione delle medie e grandi imprese azzoppata dal fatto che alle aste pubbliche queste imprese fossero state acquistate dai loro vecchi manager (manager pubblici nella vecchia gestione comunista!)<sup>295</sup>.

Tra le soluzioni previste dal PRSP, oltre al rafforzamento del sistema legale di supporto alla privatizzazione va annoverata anche la volontà di cancellare il debito estero già contratto<sup>296</sup>.

Sia sulla privatizzazione del sistema produttivo (State Committee on Investments and State Property Management), che sulla riforma agraria (State Committee on Land

---

<sup>295</sup> *Ibidem*, pg. 27

<sup>296</sup> *Ibidem*, pg.18

Management of The Republic Of Tajikistan)<sup>297</sup> che sul coordinamento degli aiuti (Aid Coordination Unit), che sulla riforma della pubblica amministrazione e dei settori legislativo e giudiziario, il documento attesta la titolarità del potere esecutivo o di agenzie direttamente collegate all'Ufficio di Presidenza.

Il successivo PRSP data 2007. Tra quello appena descritto e il successivo è necessario illustrare un altro documento strategico, l'UNDAF 2005-2009 e la sua analisi di supporto, il *Common Country Assessment* (CCA).

#### **4.4 UN Framework for Development Assistance Tajikistan (2005 – 2009) e Common Country Assessment for Tajikistan (2003)**

Moving Mountains - UNDAF 2005-2009<sup>298</sup>, scritto e pubblicato nel 2003, è il frutto di analisi e report prodotti dalla Nazioni Unite negli anni precedenti, tra questi il *Common Country Assessment* (CCA)<sup>299</sup> del 2003. Come tale nello schema ad albero di cui si parlava nell'Introduzione, anche l'UNDAF 2005-2009 è un documento di "secondo livello". La portata di questo documento strategico è ben espressa dall'introduzione:

*"The "Moving Mountains" exercise in 2003 culminated in "A United Nations Assessment of Development Challenges in Tajikistan", which is the UN Common Country Assessment (CCA), and the United Nations Framework for Development Assistance to Tajikistan 2005-2009, also known as the UN Development Assistance Framework (UNDAF). These are the UN's analysis*

---

<sup>297</sup> Singolare a tal proposito la riforma della denominazione del Comitato (prima del 2001: "Agenzia").

v. [http://www.Tajikistan-landreform.tj/files/pdf/078%20-%20Resolution\\_189.pdf](http://www.Tajikistan-landreform.tj/files/pdf/078%20-%20Resolution_189.pdf); e Government of Tajikistan. (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/tjk/01/061902.pdf>, pg.66

<sup>298</sup> United Nations. (2003). *UNDAF 2005 - 2009*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da unesco.org: <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Tajikistan/Tajikistan%20UNDAF%202005-2009.pdf>

<sup>299</sup> United Nations. (2003). *Common Country Assessment for Tajikistan*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da docstoc.org: <http://www.docstoc.com/docs/17767218/CCA-Tajikistan>



and plan on the basis of which it will contribute to the Government's poverty reduction strategy"<sup>300</sup>.

Questo documento si propone infatti di sistematizzare il solo lavoro delle Nazioni Unite e contestualmente contribuire alla strategia del Governo, ossia al PRSP. Nello specifico, il documento si rivolge a 12 tra organi sussidiari, istituti specializzati e organizzazioni "associate"<sup>301</sup> presenti sul territorio (FAO, IOM, UNAIDS, UNDP, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNODC, UNTOP, WFP, WHO, WB) e agli 8 presenti più genericamente nella regione centroasiatica. Il documento è firmato dal *Resident Representative* delle Nazioni Unite<sup>302</sup> e dal Governo. I dati di supporto all'UNDAF sono presentati nel Common Country Assesment (CCA)<sup>303</sup>, sono prodotti sulle informazioni raccolte da varie organizzazioni in vari sondaggi e sono riportati nella tabella sotto:

<b>CCA TAJIKISTAN COUNTRY PROFILE</b>	
Independence	9 September 1991
Territory	143,100 km <sup>2</sup> ; population density 44.3 / km <sup>2</sup>
Population	6.3 million 1.7 million (27%) urban; 4.6 million (73%) rural 0-19 years 3.3 million (52%)
Ethnic structure	80% Tajik; 15.3% Uzbek, 1.1% Russian, 3.6% other nationalities
National currency	Somoni (US\$ 1 ~ 3.2 Somoni, June 2003)
Nominal GDP	US\$ 1 billion
GDP growth (1998 to 2001)	7% average annually
Agriculture (% of GDP)	27%
Industry (% of GDP)	27%
Services (% of GDP)	47%
Tax revenues (% of GDP)	14.0%
State budget revenues (% of GDP)	15.2%
State budget expenditures (% of GDP)	15.0%

<sup>300</sup> United Nations. (2003). *UNDAF 2005 - 2009*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da unesco.org: <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Tajikistan/Tajikistan%20UNDAF%202005-2009.pdf>,

Introduzione

<sup>301</sup> Termine utilizzato dal testo

<sup>302</sup> Sulle facoltà del RR v. Secondo Capitolo, paragrafo 2.3.4

<sup>303</sup> United Nations. (2003). *Common Country Assesment for Tajikistan*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da docstoc.org: <http://www.docstoc.com/docs/17767218/CCA-Tajikistan>, pg. 3

% of GDP spent on education	2.6% (2002)
% of GDP spent on health	1.0%
Official Development Assistance (2002)	US\$ 205 million
Exports	US\$ 652 million
Imports	US\$ 773 million
External debt / GDP	98%
GDP per capita	US\$ 170 US\$ 1,152 in PPP terms (2000)
Average monthly salary	US\$ 10.6
Cost of consumption basket	US\$ 11.7
Life expectancy	66.1/male and 70.8/female
Total fertility rate	3.9 children per woman
Infant mortality rate	89 deaths per 1,000 live births
Maternal mortality rate	50.6 deaths per 100,000 live births
Water potential	Tajikistan provides 55% of annual flow into Aral Basin
Access to piped water (2002) 1	56% overall 30% of rural population
Human development index (2001)	0.667(113th of 175) 151st of 173 in terms of GDP per capita

**Figura 11: CCA e UNDAF - Dati di Supporto**

Come riportato nel CCA, i due documenti sono complementari, il CCA è un'analisi dei problemi e delle sfide per il paese mentre l'UNDAF propone azioni utili ad affrontare i problemi e le questioni emersi nel CCA con l'obiettivo di avvicinare il paese ai target degli Obbiettivi del Millennio<sup>304</sup>. Questi due documenti sono il primo tentativo delle Nazioni Unite di affrancare il proprio lavoro da una prospettiva di emergenza per dedicarsi completamente ad un'ottica di sviluppo<sup>305</sup>. Le aree su cui si concentra il CCA sono: *governance*, povertà, categorie deboli, educazione, genere, salute, ambiente, e la cooperazione regionale. Le sfide trasversali a tutte le aree sono quelle dell'*apertura*, intesa come garanzia di accesso ai servizi e all'informazione; delle *riforme* (del sistema

<sup>304</sup> Sugli Obbiettivi del Millennio v. United Nations. (2000). *United Nations Millennium Development Goals*. Tratto il giorno Giugno 10, 2012 da [www.undp.org](http://www.undp.org): <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview.html>

<sup>305</sup> Operazione tentata già molti anni prima, come risulta dall'analisi del Terzo Capitolo, paragrafo 3.9. In merito v. United Nations. (1999). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/030/55/IMG/N9903055.pdf?OpenElement>

giudiziario, troppo dipendente dagli altri poteri; del sistema agrario, non ancora pienamente privatizzato; del welfare, concentrandosi sulla protezione delle fasce più deboli; dell'educazione, di qualità troppo bassa per gli standard mondiali; del sistema sanitario, concentrandosi sulla prevenzione e sulle cure ambulatoriali; della gestione dei confini); del *capacity building*; del miglioramento delle capacità di raccolta *dati e analisi*; e del *decentramento*, inteso come stimolo alla partecipazione e quindi alla coesione sociale e alla stabilità, contro la paura diffusa che lega a questo metodo di governo dinamiche centripete e di frammentazione:

*“Decentralization would benefit both local authorities and the national government. Given the scarcity of resources at the central level, decentralization would free the central authorities from micro-managing policies and strengthen initiatives and empowerment at the local level. Local level initiatives, through identification and prioritization of problems and their solutions, coupled with implementation and monitoring, can result in more specific, focused and targeted interventions”<sup>306</sup>.*

L'analisi politica di contesto più approfondita è presentata nel CCA, e riguarda sia gli anni del conflitto che gli anni del post-conflitto. Sul conflitto e le “propaggini” successive al 1997 (data di conclusione del conflitto), le Nazioni Unite riscontrano una collaborazione costruttiva dei membri dell'Opposizione che ha permesso di ristabilire la sicurezza interna. Si afferma tra l'altro che, al 2003, non esistano più forze capaci di sovvertire il governo nonostante il governo ritenga che la minaccia islamista non sia ancora del tutto scomparsa<sup>307</sup> (da questo si può dedurre che questo documento acquisisce le motivazioni ufficiali – ossia del governo, che fu parte in causa ma che sopravvisse al conflitto – così come descritto nel Terzo Capitolo). Tra i risultati del conflitto si annovera il completo cambio di *élite* ai vertici delle strutture, la qual cosa si è tradotta negli anni successivi in un'automatica esclusione di molti dei vecchi leader

---

<sup>306</sup> United Nations. (2003). *Common Country Assessment for Tajikistan*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da docstoc.org: <http://www.docstoc.com/docs/17767218/CCA-Tajikistan>, pg. 9

<sup>307</sup> *Ibidem*, pg 9

da posizioni di influenza<sup>308</sup>. Si ritiene poi, che gli esclusi non abbiano più interessi ed incentivi a partecipare allo sviluppo del paese. Tra le cause del conflitto si annovera la scarsità di risorse e *“the high diversity of interests”*<sup>309</sup>, concetto chiaramente molto vago.

Secondo le Nazioni Unite il paese si trova ad un bivio dove si incontrano sovrapponendosi gli obiettivi politici e quelli economici. Il monopolio della forza è anche monopolio delle risorse economiche e quindi la stabilizzazione politica e l’acquisizione del monopolio del potere da parte di chi è al governo (ossia lo smantellamento di quelli che vengono definiti *“dispersed informal powers”* di cui però inspiegabilmente non si parla come *“propaggini della guerra”*) corrono in senso contrario e opposto alla *“decentralizzazione”* delle scelte economiche, ossia al passaggio da un’economia centralizzata e pianificata alla libera impresa. Dal ragionamento descritto ha senso dedurre che entrambi i processi non siano pienamente compiuti. Calare queste spinte centrifughe e centripete di ordini diversi (politico ed economico) dal piano astratto al territorio significa disegnare un sistema politico-economico fatto di punti e rette di trasmissione piuttosto che di corpi pieni. Tra i problemi riscontrati dalle Nazioni Unite: la corruzione, il commercio di droga e l’economia illegale, l’inesistenza dell’opposizione (nonostante l’esistenza ufficiale di 6 partiti), il Parlamento che si presenta e vota come un blocco unico<sup>310</sup>, la corruzione, il nepotismo, l’esistenza di tassazioni formali e informali, una riforma agraria non trasparente, l’interferenza delle autorità locali nell’economia, il lavoro forzato nelle piantagioni di cotone, gli abusi di potere, casi di tortura e un corpo di polizia dalla

---

<sup>308</sup> Rischio paventato dalla popolazione già durante gli anni del conflitto. Su questo punto v. pg. 93 e United Nations. (1997). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 15, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/228/81/IMG/N9722881.pdf?OpenElement>

<sup>309</sup> United Nations. (2003). *Common Country Assesment for Tajikistan*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da docstoc.org: <http://www.docstoc.com/docs/17767218/CCA-Tajikistan>, pg. 9

<sup>310</sup> Cit.: *“Parliament has little public voice in vital debates. Although opposition MPs are represented in Parliament, the assembly tends to present itself as a uniform block”* (v. United Nations. (2003). *Common Country Assesment for Tajikistan*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da docstoc.org: <http://www.docstoc.com/docs/17767218/CCA-Tajikistan>, pg. 9)

condotta molto autoritaria. Non è chiaro come queste constatazioni collimino con la presunta “collaborazione costruttiva” degli organi rappresentativi di cui si parla all’inizio del documento<sup>311</sup>.

Tra le azioni prioritarie delle Nazioni Unite per il 2005- 2009 (UNDAF) si annoverano 4 assi: contrastare il declino (dei servizi pubblici, della condizione sanitaria e del livello di istruzione della popolazione); superare gli ostacoli della conformazione fisica del territorio; trasformare il sistema di sostentamento della popolazione (ossia incrementare la produttività agricola e dare accesso a nuove opportunità economiche); infine, “ridistribuire le responsabilità” (ossia responsabilizzare le sfere del potere e rafforzare lo stato di diritto e la stabilità regionale centroasiatica). E’ interessante notare che tra l’analisi del CCA e l’*action plan* dell’UNDAF sia completamente scomparsa ogni traccia della sfida al decentramento<sup>312</sup>. All’obiettivo della responsabilizzazione delle sfere del potere, come si vedrà in seguito, corrisponde infatti un’agenda di attività che non interessa più il governo, né prevede riforme strutturali dello stato.

Tra gli aspetti più interessanti messi in risalto dall’analisi di contesto presentata dalle Nazioni Unite nell’UNDAF spicca la consapevolezza che il Tajikistan sia, nel 21° secolo, uno dei pochi paesi a vivere una parabola discendente<sup>313</sup>. Oltre ad essere tra Europa e CSI l’unico paese elencato tra i 31 casi prioritari (emergenziali) delle Nazioni Unite per ciò che concerne la capacità di raggiungere gli Obbiettivi del Millennio. Il welfare è

---

<sup>311</sup> Cit. “*Constructive cooperation between the government and opposition leaders has allowed for the re-establishment of security, and in the 18 months preceding mid-2003, no major incidents of political violence occurred*” (v. United Nations. (2003). *Common Country Assesment for Tajikistan*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da docstoc.org: <http://www.docstoc.com/docs/17767218/CCA-Tajikistan>, pg. 9)

<sup>312</sup> Negazione che in forme differenti si era compiuta anche durante gli anni della transizione post-conflitto e che aveva prodotto un tentativo mancato di riformare la costituzione. Su questo punto v. pg. 98

<sup>313</sup> Questo argomento, ossia la parabola discendente dei paesi centro-asiatici, è sostenuto anche da Paul Collier: COLLIER, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It* 2007. New York: Oxford University Press

stato uno dei settori più colpiti per via del repentino blocco del flusso di finanziamenti da Mosca e per via dell'emigrazione di tutto il personale qualificato. In questo contesto sembra aumentare il divario tra zone urbane e zone rurali. Nelle zone urbane infatti iniziano a comparire le prime tracce di una microimprenditorialità completamente estranea alle campagne dove le *élites* locali (burocratiche) mantengono ancora il controllo della terra e costringono la popolazione a cercare sostentamento attraverso il mercato informale oppure affidandosi alle rimesse dei migranti. I migranti rappresentano secondo le Nazioni Unite un quarto di tutta la forza lavoro del paese. Da notare che su questo punto il documento non fornisce un dato numerico preciso. Tra gli aspetti più interessanti del documento, la consapevolezza che:

*“Land use, which is focused on cotton and dominated by a small élite interested in maintaining the status quo, should be diversified; WFP will continue support to improved land tenure policies and practices. FAO and UNIFEM will encourage land reform so that access to land – especially by women – will be broadened. This will complement IMF and World Bank support to conversion to private ownership of land, expanding local governance on land use issues, freeing farms of debt and support to Government and communities to reach self-sustainability in land management. FAO, UNDP, UNHCR and WFP will expand their support to emerging farmers’ organisations through capacity building on efficient use of resources, opening access to external markets, providing seeds and livestock and developing local credit schemes”<sup>314</sup>.*

Allo stesso tempo, nel paragrafo che illustra le misure atte a rafforzare la stabilità regionale, si annoverano tutti i progetti mirati a contenere la “deriva Afghana” del

---

<sup>314</sup> United Nations. (2003). *UNDAF 2005 - 2009*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da unesco.org: <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Tajikistan/Tajikistan%20UNDAF%202005-2009.pdf>, Priority

paese (traffico di droga, di esseri umani ecc.)<sup>315</sup>. A questa trazione il paese può e deve rispondere ri-puntando sulla sua consolidata gravitazione su Mosca e quindi sull'Europa. Questa strategia ed un controllo ferreo sul Nord (Kujand) serviranno anche a scongiurare nuovi conflitti. La responsabilizzazione delle sfere del potere, intesa come apertura dei processi decisionali alla società civile, è un obiettivo che dovrà interessare sia le procedure del Governo che quelle delle organizzazioni internazionali. Il piano di azioni in questo senso annovera: lo scambio di buone pratiche sull'anti-corruzione; lo sviluppo di un settore mediatico indipendente; educazione civica; il rafforzamento della pianificazione locale; *capacity building* di tutte le strutture burocratiche; corsi di formazione e sensibilizzazione sui diritti umani; trasparenza nei finanziamenti dei servizi; monitoraggio degli ufficiali pubblici addetti alla prestazione dei servizi attraverso la mobilitazione delle comunità.

#### **4.5 National Development Strategy of the Republic of Tajikistan (2007 – 2015)**

La Strategia Nazionale (2007-2015) viene presentata come il piano di sviluppo di lungo periodo della Repubblica alla quale tutte le programmazioni di coloro che partecipano agli sforzi del paese (donors, società civile ecc.) dovranno allinearsi<sup>316</sup>. La Strategia riconosce i PRSP come agende che scandiscono obiettivi e azioni del breve periodo in perfetta armonia con quelli di lungo periodo. La guerra civile (1992-97) è accennata in vari punti del documento come una delle cause del tracollo economico del paese. D'altro canto gli stessi anni (1991-96) vengono descritti come quelli in cui sono state implementate le prime riforme atte a trasformare l'economia pianificata del Tajikistan

---

<sup>315</sup> *Ibidem*, Priority Area 4

<sup>316</sup> Government of Tajikistan. (2007). *National Development Strategy of the Republic of Tajikistan*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da unpei.org: <http://www.unpei.org/PDF/TAJ-National-Development-Strategy-en.pdf>

in un economia di mercato. Da notare nel testo riportato sotto, l'accento al "terrorismo" e al "traffico di droga" come causa degli alti costi di "transazione" del paese.

*"Tajikistan has at its disposal real opportunities to accomplish this, and taking advantage of these opportunities in an effective way can lay a solid foundation for economic and social development. It has: (1) large potentials of hydropower resources and fresh water; (2) diverse mineral resources; (3) strong potential for the development of tourism; (4) availability of agricultural raw materials for industrial processing; (5) relatively large areas of undeveloped land suitable for agricultural use; (6) favourable conditions for the cultivation of environmentally sound food products; (7) advantageous strategic geographical position to leverage potentials as a transit country in future regional transport and communication; and (8) availability of a comparatively inexpensive labour force. It should be noted that the country's economic development is influenced by a number of objective factors: (1) it is landlocked; (2) it is far away from developed world economic centres; (3) it has a shortage of accessible oil and gas deposits; (4) it is fragmented into regions because of its natural and geographical features; (5) it has a small domestic market; (6) there is political instability in the surrounding region; and (7) there are high transaction costs associated with natural disaster recovery efforts and combating drug trafficking and terrorism"<sup>317</sup>.*

I dati di supporto sono molto scarsi rispetto agli altri documenti strategici:

<b>NDS</b>		
<b>Indicatore</b>	<b>Dato</b>	<b>Fonte (citata)</b>
Population living in absolute poverty (1999 -2003)	81% - 64%	N.P.

---

<sup>317</sup> *Ibidem*, pg.5



GDP growth (2000 – 2005)	9.3%	N.P.
External Debt/GDP ratio (2000 – 2005)	108% - 38.9 %	N.P.

**Figura 12: NDS - Dati di supporto**

Tra le criticità del paese si annoverano: un'amministrazione pubblica inefficace; la presenza di monopoli e di aziende di stato che riescono costantemente ad ottenere privilegi espliciti o nascosti; l'interferenza dello stato nel mercato; la carenza delle infrastrutture; l'inaccessibilità dei servizi e il declino del "capitale umano"; la difficile gestione delle migrazioni<sup>318</sup>; l'inadeguata implementazione delle riforme a livello locale; la mancata cooperazione con i paesi limitrofi; l'incapacità di applicare e far rispettare le leggi e una struttura macroeconomica molto fragile a cui il settore privato non contribuisce essendo per lo più sommerso<sup>319</sup>.

Sul blocco "Funzionale" (o meglio "strutturale") il documento racconta una burocrazia inerziale che trascina con sé ancora troppe tracce del sistema dirigista che si è lasciato alle spalle. Esiste una pesante carenza nella pianificazione e nel monitoraggio dell'implementazione delle riforme che impedisce una corretta gestione macroeconomica, inoltre alcune riforme (es. quella agraria) non riescono ad essere completate. Il sistema legislativo di inquadramento dell'impresa privata è lacunoso e complicato e non solo impedisce uno sviluppo del settore, ma crea larghi margini di abusi di potere da parte di quanti sarebbero preposti ai controlli. Lo stesso accade alle frontiere scoraggiando gli scambi. Tra i settori strategici per una crescita vertiginosa del prodotto interno lordo del paese, la strategia annovera due impianti di produzione di energia idroelettrica, l'ammodernamento della fabbrica di produzione di alluminio e la costruzione di una nuova fabbrica di cemento nel sud del paese. Sul blocco "Produzione" si afferma che non solo il calo della produttività ma anche l'inefficienza

<sup>318</sup> Migrazioni che il documento ritiene essere una conseguenza dell'alto livello di disoccupazione nel paese.

<sup>319</sup> Government of Tajikistan. (2007). *National Development Strategy of the Republic of Tajikistan*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da unpei.org: <http://www.unpei.org/PDF/TAJ-National-Development-Strategy-en.pdf>, pg. 5-8

delle riforme atte ad incrementare la produttività (stimolando la concorrenza e il settore privato) siano effetti diretti dell'incapacità gestionale dell'amministrazione pubblica e delle eccessive barriere burocratiche. Si afferma che anche l'interferenza delle autorità e il sistema fiscale scoraggiano l'imprenditorialità. Sul settore delle infrastrutture pubbliche la situazione è molto critica, non sono chiari gli scopi (*policies*) e le procedure in vigore e si riscontrano un grosso deficit manageriale e una grande assenza di trasparenza. Anche sul blocco "Sociale" gli ostacoli allo sviluppo sono per lo più legati all'inefficienza delle risorse e all'incapacità gestionale degli addetti.

Come per l'UNDAF anche in questa strategia la questione "locale" (ossia regionale) viene accennata ma non affrontata.

#### **4.6 Poverty Reduction Strategy Paper (2007 – 2009)**

Il PRSP 2007 -2009 nasce in concomitanza con la Strategia 2007-2015 e ne recepisce la struttura in blocchi (funzionale, produttivo e sociale)<sup>320</sup>. A differenza di tutte le strategie precedenti prodotte dalle organizzazioni internazionali, in questo documento non esiste riferimento alcuno all'interconnessione politico-economica. Tutte le misure presentate risultano frutto di analisi poco audace. Non appare nessun riferimento alla corruzione, ai monopoli, al decentramento, allo stato di diritto, la trasparenza emerge solo come strumento per agevolare la definizione dei costi d'impresa (trasparenza nel costo dei servizi di base – elettricità, acqua ecc.) e nei costi della dogana. Non si parla più di *élites*, nepotismo, economia informale, intermediari finanziari e vecchi manager dell'apparato che si appropriano degli impianti produttivi. Scompaiono i sussidi diretti o indiretti.

---

<sup>320</sup> Government of Tajikistan. (2007). *Poverty Reduction Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr0982.pdf>

La figura n.7 (sotto) presenta i nuovi target ed un confronto con quelli che aveva indicato il primo PRSP<sup>321</sup>. Nella colonna “Target 2006” l’asterisco indica che è stato cambiato il metodo di calcolo o l’indicatore<sup>322</sup> e si riportano le definizioni/gli indicatori utilizzati in precedenza. E’ interessante notare come per la mortalità infantile e materna i valori siano completamente cambiati. Nella parentesi della colonna “Target 2006” sono indicati i valori di partenza del primo PRSP<sup>323</sup>. Dal primo PRSP è completamente scomparsa la disoccupazione (sia come indicatore che come target), ma sono comparsi altri 8 indicatori macroeconomici<sup>324</sup>.

Come è stato detto nell’Introduzione al Capitolo, la capacità di raccolta ed elaborazione dei dati è direttamente proporzionale al livello di sviluppo di un paese, ed è quindi normale che ci siano dei cambiamenti nella definizione degli indicatori e delle nuove raccolte dati che sparigliano vecchi risultati e target. E’ altrettanto normale però, essere portati a diffidare di tutto questo lavoro analitico allorquando non rimane, come in questo caso, nient’altro che un indicatore (ossia lo “*Share of Private Sector in GDP*”) a segnare il confronto con il passato e i progressi degli ultimi 4 anni.

Indicatore	Dato			Fonte (citata)
<b>PRSP2 - POVERTY REDUCTION TARGETS</b>				
	<b>2005 Attuale</b>	<b>Target 2009</b>	<b>Target 2006 (PRSP1)</b>	
% of population living below poverty rate (USD 2.15 PPP)	64 (2003)	52	“Poverty line”: 75 * (da 83)	N.P.
Secondary education coverage (%)	97	98	“Primary Education”: 82 * (da 77.7)	N.P.
Infant mortality rate per 1000 live	65	62	32 (da 36.7)	MICS -3

<sup>321</sup> V. pg 123 e Government of Tajikistan. (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/tjk/01/061902.pdf>

<sup>322</sup> Queste differenze anche se lievi rendono inutilizzabili i dati, che non possono essere messi a confronto, impedendo un vero e proprio monitoraggio dell’impatto degli aiuti (v. dibattito sull’efficacia o efficienza degli aiuti del Primo Capitolo, paragrafo 1.3).

<sup>323</sup> Government of Tajikistan. (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/tjk/01/061902.pdf>, pg 12

<sup>324</sup> A questi si sommano poi altri 6 indicatori su sanità genere e ambiente non sono stati riportati nella figura n.7

newborns (2000)				
Maternal mortality rate per 100000 live newborns (2000)	97	70	40 (da 43)	N.P.
Share of Private Sector in GDP	43	55	40 (da 30)	N.P.
% of urban/rural population with access to pure drinking water	20/5	47/37	"..population": 80*	N.P.
% of population living below extreme poverty rate (USD 1.08 PPP)	18 (2003)	10	-	N.P.
Per capita GDP (USD)	402 (2006)	485	-	N.P.
Average annual growth in GDP (%)	7(2006)	7	-	N.P.
Average annual inflation (%)	12.5(2006)	6-7	-	N.P.
State Budget Surplus/deficit (not including PIP) (%)	+0.3	-0.1	-	N.P.
Annual increase in gross private investment (other than investment in the primary sector) (%)	100	110	-	N.P.
Growth in gross agricultural output (%)	103	120	-	N.P.
Growth in industrial output (%)	100	125.6	-	N.P.

**Figura 13: PRSP2 - Targets e confronto con i Targets del PRSP1**

E' tuttavia interessante notare che l'introduzione al documento è un'analisi molto severa dell'impatto del primo PRSP, i cui risultati vengono definiti inequivocabilmente "incompleti". Tra i motivi di questo parziale fallimento si annoverano 1)il mancato incardinamento della strategia nelle maglie di azione dell'amministrazione pubblica<sup>325</sup> e 2)il mancato coordinamento dei *donors*. La soluzione al primo problema passerebbe – almeno secondo il documento, da un processo di accreditamento burocratico/istituzionale molto complesso<sup>326</sup>. Sul secondo problema si afferma che, nonostante esista un forte allineamento tra i programmi dei *donors* e le strategie e gli obiettivi condivisi, non esiste una vera e propria divisione del lavoro a livello di progetti. Si auspica quindi un forte dirigismo del Governo (i.e. ufficio del presidente)

<sup>325</sup> Su questo punto, il documento recepisce l'analisi della *National Development Strategy of the Republic of Tajikistan* presentata in precedenza

<sup>326</sup> Pratica raccontata da William Easterly nel suo "Cartello delle Buone Intenzioni". V. Easterly, W. (2002). *The Cartel of Good Intentions: Burocracy versus Market in Foreign Aid. Center for Global Development*

nelle sedi preposte, es. il *Donor Coordination Council* (DCC)<sup>327</sup>, che riunisce tutti i rappresentanti-paese delle più grandi organizzazioni donatrici.

Al di là dei target, tra i dati a supporto dell'analisi vanno sottolineato un incremento nella malnutrizione infantile e un incremento nell'indice di disuguaglianza:

*“It is important to note here that the inequality indicator increased by more than 6% between 1999 and 2003, from 0.33 to 0.35, respectively, and it is likely to rise even further. It is troubling to see such a minimal effect from economic growth and the increase in the inequality indicator. In light of this, it is very important to provide not only for economic growth, but also for the socially optimal distribution of national income among the country’s population”<sup>328</sup>.*

Il documento evidenzia inoltre che la crescita economica ottenuta negli anni precedenti è una crescita legata per lo più alla stabilità economica, alle rimesse dei migranti ad alcune riforme di base ed ai tentativi di liberalizzare l'economia. L'aumento di produttività agricola (dovuta ai prodotti “non-cotone”, dove invece quella del cotone è in un circolo vizioso che lega la mancanza di liquidità all'accumulo di debito) non ha avuto un forte impatto sulla diminuzione dell'incidenza della povertà sulla popolazione rurale. Questa crescita è legata invece alla nascita del terziario e alla spinta sul mercato interno legata alle rimesse. E' quindi quest'ultimo, il settore della migrazione, quello più in ascesa e con effetti trainanti per il resto dell'economia<sup>329</sup>. I dati presentati dall'analisi lo danno al 17% di quota di PIL. Queste rimesse vanno per il 70% alle zone rurali e sono spese per lo più in beni e servizi di prima necessità. Queste rimesse creano una vera e propria rete di sicurezza. L'emigrazione viene presentata come risultato della stagnante condizione del mercato del lavoro dove, ad una crescita media del PIL, che varia a secondo degli studi ma che possiamo con un grosso margine di approssimazione, stimare tra il 7% e il 9% annui, non è seguita una diminuzione del tasso di disoccupazione. Purtroppo, come detto in precedenza, l'unico dato e quindi

---

<sup>327</sup> Sul DCC v. [http://amcu.gki.tj/eng/index.php?option=com\\_content&task=view&id=90&Itemid=72](http://amcu.gki.tj/eng/index.php?option=com_content&task=view&id=90&Itemid=72)

<sup>328</sup> Government of Tajikistan. (2007). *Poverty Reduction Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr0982.pdf>, pg 12

<sup>329</sup> *Ibidem*, pg.30

l'unico target completamente scomparso nel passaggio tra PRSP1 e PRSP2 è proprio quello sull'occupazione. Il dato riportato che gli autori stessi ritengono sia fortemente sottostimato è questo:

*“In spite of the fact that unemployment fell by 1.9 percentage points between 2000 and 2004, when it was reported at 7.4%, growth in employment is lagging behind growth in the labour force”<sup>330</sup>.*

L'ultimo aspetto di rilievo è che questo documento, come la Strategia Nazionale 2007-2015<sup>331</sup>, cita il “traffico di droga” e il “terrorismo” come elementi in grado di destabilizzare il paese.

---

<sup>330</sup> *Ibidem*, pg 9

<sup>331</sup> Government of Tajikistan. (2007). *National Development Strategy of the Republic of Tajikistan*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da unpei.org: <http://www.unpei.org/PDF/TAJ-National-Development-Strategy-en.pdf>

## Conclusioni

Questo excursus più di ogni altra cosa dimostra come le organizzazioni internazionali si siano prima formalmente allineate, e poi sostanzialmente appiattite sul governo guidato da Rahmon. In questo paragrafo il cambiamento di approccio alla pianificazione operato dalle organizzazioni internazionali sarà usato come prova di alcuni dei vizi descritti nel Primo Capitolo.

Le analisi dei problemi strutturali proposte dalle strategie non solo hanno abbandonato *in itinere* qualsiasi slancio di approfondimento critico e quindi qualsiasi potenziale di trasformazione *strutturale* del contesto ma sono del tutto scomparse dagli ultimi documenti. E' come se le organizzazioni dal 2007 in poi (approccio confermato anche dal PRSP 3, 2010-2)<sup>332</sup> avessero abdicato al loro ruolo genuinamente riformatore, e fossero state riassorbite dal ritornello un po' lagnoso degli *impedimenti tecnici* che andava ripetendo il governo (v. NDS): l'assenza di risorse e il basso livello di *capacity* dell'amministrazione burocratica. Questi due elementi, tra loro intrinsecamente legati (l'assenza di risorse è anche causa dell'incapacità di riformare e professionalizzare l'amministrazione che, quindi, non implementa le riforme) vengono presentati come fattori sufficienti a giustificare la situazione corrente, e quindi indirettamente, anche gli insuccessi legati alla disoccupazione, ai livelli crescenti di emigrazione, alla malnutrizione e alla disuguaglianza crescenti anche dal PRSP2. E' la tecnicizzazione dell'analisi della povertà e dell'agenda che dovrebbe ambire a rimuovere gli ostacoli allo sviluppo (vizio n.21<sup>333</sup>).

Pur ammettendo che, come descritto nel Secondo Capitolo, non sia possibile interferire nelle dinamiche politiche di uno stato, è tuttavia possibile, e sarebbe utile farlo, ragionare e capire in un caso come questo, perché non siano state

---

<sup>332</sup> Government of the Republic of Tajikistan. (2010). *Poverty Reducion Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10104.pdf>

<sup>333</sup> Vizio n.21: "Proiezione dello stato (burocratico) in luoghi dove prima non c'era". V. Primo Capitolo, paragrafo 1.3, pg 24-26

implementate le riforme strutturali (privatizzazioni e stato di diritto). Capirne i motivi profondi, analizzarli fino in fondo darebbe la possibilità *non* di aggredire la sfera politica (azione non ammessa dal mandato delle organizzazioni) ma di capire cosa, nell'equilibrio politico-economico corrente, paralizzino le trasformazioni strutturali.

E' chiaro che queste analisi se mal poste o sostenute da analisi scientificamente poco rigorose potrebbero avere il rocambolesco effetto di allontanare piuttosto che avvicinare il Governo dal processo di costruzione di strategie e obiettivi condivisi. Ed è allo stesso tempo chiaro che la condivisione sia importante (e quindi molto ricercata dalle organizzazioni), oltre che per motivi legati al mandato, soprattutto perché l'autorevolezza delle organizzazioni, che si esplicita in pianificazioni pluriennali solide, permette una "*moral suasion*" sul Governo affinché si conformi ad obiettivi "internazionalmente" condivisibili. Perdere l'*endorsement* del Governo su analisi e conseguenti agende significherebbe perdere questa forza di persuasione.

Rimane il dubbio però che, come visto nel Primo Capitolo, perdere l'*endorsement* del governo ad azioni coordinate come questa (elaborare e accreditare la pianificazione pluriennale di un paese) significhi anche perdere un plusvalore discriminante in quella gara di acquisizione dei fondi che succede nel frattempo nelle capitali occidentali, e per esattezza nelle sedi delle più grandi organizzazioni (vizi 1 e 3<sup>334</sup>). Il coordinamento tra le organizzazioni e tra organizzazioni- e- governo, l'attribuire ad impedimenti tecnici (assenza di *capacity* dell'amministrazione e di fondi) la responsabilità della paralisi delle riforme e l'assenza di qualsivoglia analisi politico-economica di contesto permette a tutti gli attori (governo incluso) di:

- sfuggire alle responsabilità della situazione corrente (vizio 2)<sup>335</sup>, e

---

<sup>334</sup> Vizi n. 1 e 3: "La coalizzazione della comunità internazionale" e "La mancata critica" del contesto. V. Primo Capitolo, paragrafo 1.3, pg 24-26

<sup>335</sup> Vizio n.2: "La collettività come rifugio dalle responsabilità individuale", altrimenti detto, con le parole del Segretario Generale al Consiglio di Sicurezza: il contesto non dà certezza ai potenziali donors del "*positive outcome*", che sembrano essere preconditione necessaria alla concessione di fondi (v. United Nations. (1999). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the



- impedisce di imparare dagli errori del passato per migliorare l'intervento nel futuro (vizio 4<sup>336</sup>).

A tal proposito vale la pena ricordare che, il PRSP2 attribuisce la performance molto modesta del paese rispetto ai target del PRSP1, al fatto che la strategia non fosse penetrata nelle maglie della burocrazia. Allo stesso tempo però, è proprio l'amministrazione pubblica, secondo questo documento (che in questo ricalca perfettamente la NDS), il vero ostacolo alle riforme. E' così che si chiude il pensiero circolare che scagiona tutti. Questa accusa, e il conseguente immaginario di "sottosviluppo" si prestano a rappresentare una carenza esclusivamente tecnica (quindi diplomaticamente ineccepibile) per giustificare nuove azioni di *fund raising*, nuovi invii di aiuti e magari anche la cancellazione del debito estero<sup>337</sup> (vizio 10<sup>338</sup>). E' importante ricordare infatti che l'accusa di inefficienza e inefficacia dell'amministrazione pubblica sia venuta proprio dalla Strategia del Governo e non dalle strategie delle organizzazioni internazionali.

Come già detto in precedenza, i dati sono assolutamente disomogenei, il che impedisce una chiara lettura della situazione e dei progressi acquisti. Sono diversi sia gli indicatori che le definizioni di quegli indicatori. Nella figura n.8 sono presentati gli unici due indicatori che sulle 7 analisi proposte, risultano presenti almeno in 5. Si tratta degli unici due indicatori tracciabili, su cui è possibile quindi intravedere una progressione temporale, ossia fare un'azione di monitoraggio.

- Per via di questa disomogeneità, ed
- essendo questi dati, gli unici disponibili,

---

situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/030/55/IMG/N9903055.pdf?OpenElement>

<sup>336</sup> Vizio n.4 : "La mancata autocritica". V. Primo Capitolo, paragrafo 1.3, pg 24-26

<sup>337</sup> V. PRSP1: Government of Tajikistan. (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/tjk/01/061902.pdf>, pg. 18

<sup>338</sup> Vizio n.10 "La mancata critica da parte dei governi locali". V. Primo Capitolo, paragrafo 1.3, pg 24-26

su tutti gli altri valori, un monitoraggio è assolutamente impossibile (vizi n.5 e n.7<sup>339</sup>). Sul *drop out* (vizio n.8) ha parlato già sopra il CCF2<sup>340</sup>.

	CCF1	CCF2	PRSP1	NDS	PRSP2
GDP growth	1.7 (1997)	3.7 (1999)	10.2 (2001)	7 (1999-2001)	9.3 (2000-05)
Population living "below poverty line" or "in absolute poverty"	80% (?)	80% (?)	83 (2001)	81 (1999) – 64 (2003)	64 (2003)

Figura 14: "Time series"

Per capire quali elementi, nell'equilibrio politico-economico corrente, paralizzino le trasformazioni strutturali è necessaria un'analisi più approfondita del contesto. Il Quinto Capitolo sarà quindi dedicato a questa analisi. Dall'analisi del Capitolo corrente acquisiamo invece alcuni elementi che afferiscono alla relazione tra politica ed economia (così come da approccio illustrato nella Metodologia).

Sul fronte politico si rileva che, nel Tajikistan sopravvissuto al conflitto:

- le *infrastrutture* dello stato non sono cambiate ma è cambiato il comando di quelle infrastrutture, ossia l'*élite* al vertice (UNDAF);
- è in corso un accentramento di potere negli uffici della Presidenza (PRSP1);
- la minaccia al monopolio del potere dei *dispersed informal powers* rimane attuale (UNDAF);

Sul fronte politico-economico invece, nel Tajikistan sopravvissuto al conflitto:

- l'opposizione in Parlamento è organica al partito di governo (UNDAF);
- esiste un crescente livello di corruzione e abuso d'ufficio (PRSP1, UNDAF);

<sup>339</sup> Vizio n. 5: "La comunità internazionale come unica fonte di informazione sul paese"; Vizio n.7 "La complessità degli strumenti tecnici utilizzati" che impedisce il monitoraggio. V. Primo Capitolo, paragrafo 1.3, pg 24-26

<sup>340</sup> V. pg. 124

- il sistema economico precedente, l'economia pianificata, è duro a modificarsi, le *élite* locali interferiscono nella gestione economica dei privati e i vecchi manager stanno acquisendo il controllo delle imprese pubbliche che lo stato sta privatizzando (PRSP1, UNDAF);
- le popolazioni che vivono nelle province montane del paese sono cronicamente isolate. Questo isolamento ostacola lo sviluppo del mercato interno (PRSP1, NDS);
- il sistema non riesce ad assorbire la forza lavoro (PRSP2);
- l'emigrazione è il settore trainante dell'economia e alimenta piccole reti di sicurezza rurali (PRSP2).

## **Quinto Capitolo. Il Tajikistan nel disegno dell'accademia**

### **Introduzione**

Obbiettivo di questo Capitolo è mettere a confronto le diverse interpretazioni date dall'accademia sulla guerra civile in Tajikistan e l'equilibrio politico ed economico su cui poggia la stabilità degli ultimi 15 anni.

La prima parte del Capitolo illustrerà come gli studiosi hanno interpretato la guerra civile durante e immediatamente dopo la cessazione delle ostilità (scritti prodotti dal 1992-1997).

La seconda parte del Capitolo illustrerà come l'accademia ha interpretato la guerra civile dalla firma dell'accordo di pace agli anni della transizione (1997-2001).

Nella terza parte sarà illustrata invece la letteratura più recente (scritti prodotti dal 2002 al 2010). Nell'ultimo paragrafo verranno fatti emergere i tratti comuni tra le quattro classi (/fasi) di teorie che si ricaveranno.

La letteratura sul conflitto Tajiko e sugli anni seguenti è poco estesa e molto eterogenea. Afferisce ad ambiti disciplinari diversi e persegue obbiettivi diversi. Per motivi di chiarezza si ripropone una mappa fisico-politica del paese. Da notare la dislocazione delle tre città e le relative province: Khujand, Kulob, Garm; e il Pamir.



Figura 15: Mappa fisica del paese

## 5.1 Considerazioni contemporanee al conflitto

Nel 1994 Shahrbanou Tadjbakhsh afferma che l'escalation di violenza in Tajikistan era nata dall'assenza di una coscienza nazionale dei partiti e dei movimenti Tajiki nati dopo l'indipendenza; assenza che produsse, complice la forte presenza di armi data dalla recente cessazione del conflitto russo-afghano, l'emergere di rivalità locali e regionali<sup>341</sup>. L'opposizione al governo si coagulò intorno alle richieste di Maggiore riconoscimento della lingua tajika, contestando il consuetudinario utilizzo del russo, e alla pretesa della rimozione degli uomini dell' apparato comunisti, rieletti di nuovo nel

<sup>341</sup> Tadjbakhsh, S. (1994). Tajikistan: From Freedom to War. *Current History*, 93 (582) , 173-177.

1991. Il Presidente in carica, R. Nabiev<sup>342</sup>, nel 1991 decise di concedere 8 incarichi di governo all'opposizione creando quindi un "governo di coalizione".

Questo governo fu rovesciato nel Novembre 1992 dalla "vecchia guardia" che impose Emomali Rahmon grazie all'aiuto di un'organizzazione paramilitare che si faceva chiamare "Fronte Popolare". Secondo l'autrice in cambio dello sforzo militare, il Fronte avrebbe richiesto incarichi politici e terreni nel sud del paese.

Il metodo pacifico che segnò la contesa tra governo e opposizione nel 1991-2 rappresenta la cifra della natura non violenta che aveva originariamente caratterizzato sia l'opposizione che la controparte governativa. Il partito al potere, a differenza dell'opposizione, aveva anche un'identità territoriale esclusiva: il nord del paese (Kujand). La concessione di ruoli governativi, e quindi di potere nella gestione delle risorse, scongiurò, anche se per poco tempo, l'abbandono del metodo pacifico. Secondo l'autrice l'opposizione, consolidatasi sotto il nome di Movimento Islamico, non aveva nessuna intenzione di imporre uno stato confessionale, intendeva invece costruire uno stato secolare e democratico e volgersi alle regole islamiche (adozione della *shari'a*<sup>343</sup>) solo se e quando il popolo tajiko avesse espresso le precondizioni e la volontà per poterlo fare.

Questa posizione moderata fu messa a dura prova immediatamente dopo l'avanzata di Rahmon e l'offensiva armata del Fronte, che riuscì a spaccare in due l'opposizione spingendo il braccio operativo in Afghanistan e quello politico-intellettuale a Mosca. Tadjbakhsh riflette infine sul pericolo molto realistico di un Fronte fuori controllo, completamente autonomo e capace di condizionare l'agenda politica del governo che pure aveva contribuito a insediare.

<b>TADJBAKSH - CRONOLOGIA DEGLI EVENTI</b>	
1991	Indipendenza del Tajikistan
	Elezioni presidenziali – R. Nabiev (Kujandi)
	Governo di coalizione

---

<sup>342</sup> Su Rahmon Nabiev v. [http://en.wikipedia.org/wiki/Rahmon\\_Nabiyev](http://en.wikipedia.org/wiki/Rahmon_Nabiyev)

<sup>343</sup> Legge islamica

1992	Colpo di stato <sup>344</sup> di Emomali Rahmon
1992-3	Esecuzioni sommarie e dichiarazione di illegalità di tutti i partiti (partito comunista escluso). Fuga in Afghanistan dell'opposizione
1993	Attacco dell'opposizione contro i militari russi di stanza sul confine tajiko-afghano

**Figura 16: La cronologia di Tadjbakhsh**

L'autrice descrive infine le sfere geopolitiche capaci di influenzare la politica interna, l'economia e le relazioni militari del piccolo paese centroasiatico: l' "estero vicino" russo e le ambizioni uzbeke. I russi intervennero nel conflitto sbandierando il pretesto della protezione dei propri connazionali e del rischio di diffusione del fondamentalismo islamico in tutta l'area. Tadjbakhsh afferma al contrario che i veri interessi di Mosca fossero: 1) proteggere quello che per loro è stato da sempre considerato il proprio confine meridionale, il Pianj<sup>345</sup> e 2) i propri equilibri interni dall'enorme flusso di connazionali e rifugiati Tajiki che si sarebbero potuti riversare sul suo territorio in seguito al crollo dell'Unione Sovietica e della guerra. L'intervento russo, secondo l'autrice avvenne prima per interposta persona, ossia attraverso l'Uzbekistan, e solo in una seconda fase direttamente dai russi, in forza di una relazione diretta con Rahmon.

L'Uzbekistan subì il *downgrade* implicito nel nuovo gioco autonomo russo senza grandi reazioni. L'autrice sospetta però che il presidente Uzbeko, Islom Karimov, non avrebbe abbandonato le proprie mire egemoniche in Centro Asia e puntando anche su s pretesti etnici (alimentando scontri tra Tajiki e Uzbeki) avrebbe tentato di liberarsi una volta per tutte dal cuneo persiano nell'orizzonte centroasiatico di ceppo prevalentemente turco. Tadjbakhsh esclude però che l'istanza etnica fosse davvero rilevante, poiché avrebbe prodotto uno schema di alleanze internazionali molto diverso da quello che si verificò: Rahmon avrebbe potuto allearsi con l'Afghanistan ma

<sup>344</sup> Definizione dell'autrice (v. Tadjbakhsh, S. (1994). Tajikistan: From Freedom to War. *Current History*, 93 (582), 173-177, pg.173)

<sup>345</sup> Fiume che segna il confine tra Tajikistan e Afghanistan

questo non avvenne mai.. Le ragioni del conflitto andavano cercate piuttosto in “personalismi” di singoli attori interessati al potere economico.

Nel 1996 Davlat Khudonazar (pamiro, candidato dell’opposizione contro R. Nabiev nel 1991) interpreta le istanze originali del conflitto tajiko mettendo in risalto, grazie ad un’analisi storica che arriva a toccare i primi anni di formazione dell’Unione Sovietica, come queste istanze si siano formate e sedimentate nel tempo<sup>346</sup>. Secondo l’autore fin dal 1940 il “localismo”<sup>347</sup> fu introdotto dallo stato/partito come pratica politica vera e propria. Questa pratica alterò lo sviluppo di una coscienza nazionale e produsse quel “regionalismo” di cui il paese ha raccolto gli infausti frutti all’acquisizione dell’indipendenza nel 1991.

Il popolo tajiko è presentato come una civiltà molto antica, preminentemente agricola, di ceppo persiano in un contesto prevalentemente turco; un popolo storicamente frammentato per via delle barriere naturali presenti sul territorio: montagne invalicabili e corsi d’acqua impervi. Gli etnografi russi e poi sovietici si servirono del discrimine “valle/montagna” per ordinare la varietà di comunità tajike presenti sul territorio. I “Tajiki delle valli” erano le comunità che vivevano nei centri urbani “turchi” più importanti della regione, Bukhara, Samarcanda ecc.. I “Tajiki delle montagne” erano invece tutte le comunità che vivevano sulle creste intorno al fiume Zerafshon e sulle vette del Pamir. Le comunità montane, ancor prima della creazione dell’Unione Sovietica, appartenevano a 5 “regioni”: Hissar, Kabodiyon, Karategin, Darvoz e Kulob<sup>348</sup>.

Il riconoscimento da parte di Mosca del *popolo tajiko* fu graduale. Il Tajikistan nacque come “Repubblica Autonoma” all’interno della “Repubblica Indipendente” dell’Uzbekistan nel 1924. I funzionari del partito tajiko (provenienti dal nord del paese – secondo i confini attuali) che contribuirono all’elaborazione della mappa etno-

---

<sup>346</sup> Khudonazar, D. (1995). The conflict in Tajikistan: Questions of Regionalism. In R. Z. Eisenhower, *Central Asia: Conflict, Resolution, and Change* (p. 249-264). Washington: CPSS Press.

<sup>347</sup> *Ibidem*, pg. 250

<sup>348</sup> Come vedremo nel corso di questo Capitolo, la definizione delle “regioni” facenti parte del paese è un altro degli aspetti su cui esiste forte dissonanza tra gli autori



politica della regione, si riconoscevano infatti più come un'appendice dell'Uzbekistan che come una nazione a sé stante. Il primo governo della Repubblica Autonoma fu composto da membri che provenivano dalle diverse regioni del paese in modo tale che tutti i territori fossero rappresentati. Il processo di lobbying per l'acquisizione dell'indipendenza dall'Uzbekistan risultò da un lento assemblaggio di province, città e territori. Questo sforzo fu ripagato dall'ufficializzazione di una "Repubblica Indipendente" il 16 Ottobre 1929. Questa nuova repubblica comprendeva il Pamir, Kujand, Hissar, Uro-Teppa, Penjikient e Kulob.

Come già avvenuto in precedenza, l'acquisizione di posizioni di potere all'interno dell'apparato pubblico e di partito giocava sulla nazionalità e/o sulla provenienza regionale degli incaricati. Lo schema di assegnazione delle cariche conferma questa tendenza:

	<b>Incarico</b>	<b>Nazionalità/ Regione</b>
PARTITO	Primo Segretario del Comitato Centrale del Partito	Russa
	Secondo Segretario del Comitato Centrale del Partito	Tajika – Pamir (Est)
STATO	Presidente <sup>349</sup>	Tajika – Kujand (Nord)
	<i>Speaker</i> del Parlamento	Tajika – Garm (Centro)

**Figura 17:Assegnazione di incarichi su base regionale -Khudonozar**

<sup>349</sup> I vari cambiamenti dell'organizzazione dello stato a cavallo della dissoluzione dell'Unione Sovietica esulano dagli scopi di questa ricerca e, tranne che per la questione del "decentramento" (come visto nel Terzo e nel Quarto Capitolo) non verranno trattati in dettaglio.

L'autore tiene a sottolineare che tra il 1929 e il 1946, esistessero rapporti diretti tra Tajiki e russi, e l'Uzbekistan rispettava nella forma e nella sostanza l'indipendenza del paese limitrofo.

Questo equilibrio si ruppe per via delle purghe e dell'allontanamento dei rappresentanti di Kujand durante gli anni di Protopopov<sup>350</sup>, Primo Segretario del Comitato Centrale del Partito dal 1937 al 1946. A questo allontanamento seguì una reazione preoccupata del Nord che sfociò in una lotta molto accesa per le posizioni di potere, nella costruzione di istanze di comodo finalizzate all'accentramento del potere e in un arroccamento generale sulle identità regionali.

L'operazione di accentramento fu condotta sotto Dmitry Protopopov da Bobojon Gafurov<sup>351</sup>, prima "Segretario per l'ideologia" poi Secondo Segretario del Comitato Centrale del Partito. Il suo obiettivo fu quello di escludere i Pamiri e le altre regioni dalla vita politica, per farlo decise di servirsi di istanze pretestuose quali la religione e una presunta superiorità di "casta" del Nord. Sul primo punto, Gafurov argomentò che ad incarichi politici non potessero corrispondere credi religiosi, rinfocolò il terrore del "fondamentalismo religioso" e su questo riuscì anche a costruire un sistema di alleanze internazionali. L'efficacia dell'operazione è ben riassunta dal nuovo schema di assegnazione degli incarichi:

	<b>Incarico</b>	<b>Nazionalità/ Regione</b>
PARTITO	Primo Segretario del Comitato Centrale del Partito	Tajika – Kujand (Nord)
	Secondo Segretario del Comitato Centrale del Partito	Tajika – Kujand (Nord)
STATO	Presidente	Tajika – Kujand (Nord)

<sup>350</sup> Sui leader del Tajikistan Sovietico v. <http://enrin.grida.no/htmls/tadjik/soe2/eng/htm/presid.htm>

<sup>351</sup> *Ibidem*

	<i>Speaker</i> del Parlamento	Tajika Pamir/Garm (Est/Centro)	–
--	-------------------------------	--------------------------------------	---

Figura 18: Assegnazione di incarichi su base regionale - Khudonazar 2

Oltre al redivivo “fondamentalismo religioso”, venne reintrodotta nel vocabolario comune anche il discrimine sovietico tra Tajiki “delle valli” e “delle montagne”. A questi ultimi (Pamiri, Garmi, Kulobi e settentrionali delle comunità montane –detti *Matchinsty*<sup>352</sup>), data la vocazione prevalentemente agricola del tessuto produttivo su cui fondavano la propria economia, vennero regolarmente associate immagini di povertà e arretratezza.

Il partito, che controllava l’apparato statale, iniziò una lenta opera di rafforzamento e difesa degli interessi di una regione su tutte le altre, le risorse pubbliche furono investite quasi completamente al Nord, l’autore stima oltre il 70% del totale. E’ un sistema che sul fronte amministrativo l’autore chiama “feudale-autoritario”, e che Maurizio Ferrara definirebbe di gestione “privatistica” del bene pubblico<sup>353</sup>. Il *vassallaggio* dei “Tajiki delle montagne” fu infatti garantito dai lavori stagionali che il clan/nomenclatura, in adempimento ai Piani, garantiva alle masse dei contadini nelle piantagioni di cotone sparse sul territorio. A supporto di questa tesi va detto che nelle regioni di Garm, Kulob, Pamir, ecc. (sia nelle valli che nelle montagne) non esiste nessuna traccia di investimenti in impianti industriali.

L’obbedienza al clan/nomenclatura, composto da corregionali e familiari, venne garantito inoltre dalla presenza del KGB e dalla cooptazione di membri delle altre regioni. I prescelti incorrevano ovviamente in un conflitto d’interessi tale per cui denunciare le malversazioni protratte dal clan/nomenclatura contro il proprio territorio d’origine avrebbe implicato un’automatica espulsione dai luoghi di rappresentanza a cui il clan gli aveva dato accesso. Secondo l’autore questa

<sup>352</sup> Da “Matcho”, villaggio montano del nord del paese

<sup>353</sup> Ferrara, M. (1996). Il modello sud-europeo di welfare state. *Rivista italiana di scienza politica* (1), 67 - 101.

cooptazione fu utilizzata dai Kujandi per dimostrare ai russi la pluralità e l'apertura del loro governo.

La provenienza regionale penetrò quindi negli schemi culturali, nelle dinamiche di spesa dei fondi pubblici, nei meccanismi distributivi, nelle assunzioni dei lavoratori<sup>354</sup>, e nei meccanismi di assegnazione degli incarichi politici. Diventò quindi un criterio di accettazione/collocazione sociale degli individui che penetrò la società al punto da lasciar tracce *geografiche* sul territorio. L'autore richiama la distribuzione delle abitazioni nella capitale, Dushanbe: i quartieri più centrali e curati ospitavano i Kujandi, le periferie – mai riqualificate- erano per quanti provenivano da tutte le altre regioni. Sulla base di questi segnali, Khudonazar arriva a chiamare lo stato tajiko un sistema di "regione/casta".

Alla luce di questa analisi, l'autore ritiene che i tre movimenti di opposizione creatisi intorno al 1990, il Movimento Islamico (di base al Sud)<sup>355</sup>, il Movimento di Rinascita (liberale, di base al Nord) e il Partito Democratico avessero un obiettivo genuinamente progressista: la rinascita del Tajikistan sulla spinta di una concezione davvero unitaria del paese. A supporto di questa tesi Khudonazar, come Tadjbakhsh riporta le concezioni moderate del movimento islamico<sup>356</sup>.

L'asse tra le due regioni, Kujand e Kulob, costruita dai Kujandi sulla propaganda anti-islamica sembrò dapprima portare i frutti sperati al clan/nomenclatura -ossia la restaurazione del controllo del nord-, per poi invece volgersi contro gli stessi Kujandi. I Kulabi intravidero ben presto la possibilità di sostituirsi ai propri alleati nella gestione dello stato e delle risorse ed intrapresero una guerra senza confine contro i Garmi e i Pamiri, ritenuti artefici di un movimento anti-governativo e fondamentalista. L'autore afferma infine che i Russi non furono capaci di leggere la reale portata progressista delle istanze dell'opposizione e che anzi ne appiattirono i contenuti su una proiezione tutta ideologica e restauratrice tra gruppi *pro* o contro l'avanzata islamica.

---

<sup>354</sup> Da ricordare che in quel periodo non c'è demarcazione tra lavoro pubblico e lavoro privato (v. Sergei Poliakov, M. B. (1992). *Everyday Islam. Religion and Tradition in Rural Central Asia*. New York: M.E. Sharpe. )

<sup>355</sup> V. Terzo Capitolo

<sup>356</sup> V. pg 157. Sul valore progressista dell'islam centroasiatico v. anche: Khalid, A. (1998). *The Politics of Muslim Cultural Reform: Jadidism in Central Asia*. Berkeley: University of California Press.

L'affondo storico di Sergei Gresky del 1995<sup>357</sup> serve invece a spiegare i capovolgimenti delle alleanze internazionali che in più riprese hanno stravolto il corso del conflitto in Tajikistan.

Gresky ritiene che le relazioni con l'Uzbekistan e la coscienza nazionale tajika siano aspetti intrinsecamente legati. La connessione tra questi elementi risale alla definizione dei confini dei due stati avvenuta nei primi anni di formazione dell'Unione Sovietica e alle relazioni economiche creatisi nel tempo. L'amorfismo nazionale tajiko deriva, secondo Gresky, dalla perdita delle due città chiave: Bukhara e Samarcanda che dalla definizione dei confini condotta a Mosca, furono assegnate all'Uzbekistan<sup>358</sup>. Nell'assetto *geografico* e amministrativo che fu adottato dallo stato tajiko degli esordi, ossia nella divisione in quattro province: Kujand (Nord), Garm (Centro), Kulob (Sud) e Pamir (Est), l'autore riscontra un'involuzione politica e culturale. Con la perdita dei due centri infatti, il popolo tajiko perse larghe sezioni di popolazione, e più precisamente la sua classe *borghese* ossia la potenziale classe dirigente del nuovo stato indipendente.

Sull'acefalia del nuovo stato si innestò quindi la preminenza innaturale di una provincia sulle altre. La provincia che risultò dominante per più di 40 anni, Kujand, era in effetti l'unica provincia accessibile grazie alle reti stradali e ferroviarie costruite dai russi. In un processo auto-rinforzante quest'accessibilità fu allo stesso tempo causa ed effetto dello sviluppo industriale della zona, sviluppo che non interessò in alcun modo le altre tre province dello stato tajiko, che rimasero legate all'agricoltura e all'estrazione di materie prime. Lo sviluppo industriale del Nord e più in generale, tutta l'economia di Kujand risultarono più integrate con l'economia Uzbecka che con quella del resto del paese. Gli Uzbeki contribuirono con il loro appoggio esterno a rinforzare la preminenza dei Kujandi sul resto del paese, in un ottica di puro "localismo", ottenendo in cambio da questi ultimi il riconoscimento del loro ruolo di potenza regionale anche agli occhi di Mosca. Questo ruolo di "fratello Maggiore" fu

---

<sup>357</sup> Gresky, S. (1995). *Civil War in Tajikistan: Causes, Developments and Prospects for Peace*. In R. Z. Eisenhower, *Central Asia: Conflict, Resolution, and Change* (p. 217-247). Washington: CPSS Press.

<sup>358</sup> Bergne, P. (2007). *The Birth of Tajikistan: National Identity and the Origins of the Republic*. London: I.B. Tauris.

esercitato dagli Uzbeki sia nei processi di attribuzione degli incarichi politici che nella definizione delle politiche pubbliche tajike.

Il conflitto tajiko va inquadrato quindi, secondo Gretsky, anche alla luce di questa doppia istanza, quella della nomenclatura di Kujand e quella del governo uzbeko che si tradussero in un'alleanza finalizzata al mantenimento dello *status quo*. Come Khudonazar<sup>359</sup>, Gretsky ritiene che l'opposizione, il Movimento Islamico, il Movimento di Rinascita e il Partito Democratico fossero reali portatori di istanze "politiche" nazionali in netta contrapposizione con il governo localista di Kujand.

Secondo Gretsky, alle istanze conservatrici di Uzbeki e Kujandi vanno aggiunte quelle russe. I russi, come gli Uzbeki hanno giocato infatti un ruolo importantissimo nel conflitto<sup>360</sup>. Prima accanto agli Uzbeki e ai Kujandi, (1991 -1993) poi per timore dello strapotere uzbeko nella regione, cambiando fronte e appoggiando il sud (1994-1995). Tra le istanze originarie che hanno determinato il ruolo pro-attivo di Mosca in Tajikistan l'autore sottolinea il timore che un conflitto generalizzato e incontrollato avrebbe causato l'esodo di centinaia di migliaia di cittadini russi che vivevano in Centro Asia e che difficilmente sarebbe stato possibile riassorbire nel tessuto sociale russo post-sovietico. La cronologia del conflitto secondo Gretsky è scandita dalle ripetute creazioni/rotture delle alleanze in guerra.

<b>GRETSKY - CRONOLOGIA DEGLI EVENTI</b>	
1991	Governo di coalizione (Presidente -di Kujand: Nabiev), l'Opposizione viene integrata
→ Inizio scontri 1992	I Kujandi grazie agli Uzbeki , riescono a rompere il fronte dell'opposizione e ad allearsi con i Kulobi
	I Kujandi armano bande criminali Kulobi
	I Kujandi cedono la presidenza ai Kulobi

<sup>359</sup> V. pg. 159 e Khudonazar, D. (1995). The conflict in Tajikistan: Questions of Regionalism. In R. Z. Eisenhower, *Central Asia: Conflict, Resolution, and Change* (p. 249-264). Washington: CPSS Press.

<sup>360</sup> V. Terzo Capitolo

	(Rahmon)
1993	Appoggio russo ai Kulobi, rottura dell'alleanza Kulobi-Kujandi
1994	Elezioni Presidenziali, vince Rahmon; incarichi al Nord affidati a persone di Kulob
	Alcuni esclusi dal potere (Hissari e Uzbeki) si alleano con i Kujandi e tentano addirittura un'alleanza con l'Opposizione contro i Kulobi
1995	Nuove fazioni incontrollabili di Kulob attaccano il Presidente in carica, Rahmon. Rahmon resiste

**Figura 19: La cronologia di Gretsky**

Tra le istanze originali che hanno motivato questo conflitto vanno citate quindi secondo l'autore, oltre al desiderio di riscatto e accesso alle sfere del potere di gruppi più o meno radicati sul territorio: 1) le spinte conservatrici dei Kujandi e degli Uzbeki; 2) la volontà di potenza dell'Uzbekistan e 3) le contrapposte ambizioni egemoniche russe nell'area. Come Tadjbakhsh<sup>361</sup>, Gretsky rievoca la minaccia islamico come un'istanza pretestuosa utilizzata nei primi mesi del conflitto dagli Uzbeki per sollecitare un'alleanza tra russi e Kujandi.

L'autore dedica infine una riflessione a parte alla delicata situazione riguardo alla sovranità e l'indipendenza del paese, schiacciate tra le ambizioni egemoniche dei due paesi. Questa mancata indipendenza rappresenta secondo l'autore l'innescò di un circolo vizioso per cui ad una sovranità ridotta corrispondeva una riduzione del consenso ed alla riduzione del consenso, un legame sempre più stretto alla potenza straniera che garantiva con la minaccia della forza lo *status quo*. A dimostrazione di questo fatto Gretsky enfatizza gli accadimenti del 1995, ossia gli attacchi che il governo subì da sud, constatando come Rahmon nel 1995 controllasse solo la capitale e pochi distretti meridionali.

---

<sup>361</sup> V. pg. 157 e anche: Tadjbakhsh, S. (1994). Tajikistan: From Freedom to War. *Current History*, 93 (582), 173-177).

Nel 1996 Shahram Akbarzadeh definisce il Tajikistan una *società tradizionale* fondata sulla famiglia estesa<sup>362</sup>. La collettivizzazione sovietica rappresentò, in una bizzarra eterogenesi dei fini, un meccanismo perfetto di rigenerazione del sistema tradizionale all'interno di comunità autosufficienti, i *kolkhoz*<sup>363</sup>. Anche l'amministrazione pubblica, composta da funzionari reclutati con metodi clientelari, veniva ciclicamente rioccupata dalle famiglie (o clan) e rispondeva ai meccanismi patrono -cliente. Ai legami di sangue veri e propri e ad i matrimoni (utilizzati per estendere questi legami), il sistema tradizionale tajiko sommava anche i cosiddetti "legami di sangue onorari". Questi legami si creavano naturalmente con quanti condividevano o avevano condiviso anche solo temporaneamente lo stesso territorio. La prossimità *geografica* rappresenta infatti secondo Akbarzadeh il vero discrimine di definizione dell'appartenenza ad un clan, più ancora che il legame di sangue.

il conflitto tajiko fu uno scontro tra clan *regionali* che contrappose il clan Kujandi, che occupava le strutture statali e partitiche dagli anni '40 e che aveva stretto alleanze strategiche al sud, contro i clan del centro e dell'est del paese. Questo scontro per la conquista delle rendite non fu altro che la degenerazione di una dialettica politica che invece, nei primi anni dopo l'indipendenza, ambiva a trasformare il sistema politico del paese: superare la gestione privatistica del pubblico da parte dei "patroni" (rapporti patrono-cliente) per accreditare una gestione che riconoscesse una relazione diretta tra stato e individui (erogazione di servizi, rappresentanza - obbedienza) che non ammettesse intermediari.

La definizione delle alleanze a sud dei Kujandi fu fortemente condizionata da considerazioni strategiche. Il clan settentrionale infatti, sentendo la necessità di crearsi una rete di alleanze che impedisse a tutti gli altri clan esclusi dal potere di coalizzarsi, optò fin dagli anni 80 per l'alleanza con il clan Kulobi. Questa scelta fu motivata dalla consapevolezza di poter sfruttare ancora una volta il solito pretesto dell'ortodossia islamica per garantire la longevità del patto e la distanza dei Kulobi dal

---

<sup>362</sup> Akbarzadeh, S. (1996). Why did Nationalism Fail In Tajikistan? *Europe Asia Studies*, 48 (7).

<sup>363</sup> Su questo punto v. anche Sergei Poliakov, M. B. (1992). *Everyday Islam. Religion and Tradition in Rural Central Asia*. New York: M.E. Sharpe.



clan pamiro (eterodossi) a proprio vantaggio. La strategia trovò attuazione ed il clan Kulobi non ritornò mai sui suoi passi, ossia non si ricongiunse mai con il clan pamiro. Quello che i Kujandi avevano sottovalutato però, fu che i Kulobi avrebbero ambito a sostituirsi –da soli dall’interno o con alleanze straniere a supporto- ai Kujandi stessi.

<b>AKBARZADEH - CRONOLOGIA DEGLI EVENTI</b>	
1988 – 89	La stampa inizia una campagna a supporto dell’identità nazionale tajika volta all’interno dei confini del paese e alle comunità tajike in Uzbekistan (Bukhara e Samarcanda) Una legge riconosce il tajiko come lingua di stato (a sostituire il russo)
1990	Nascita dei due partiti di opposizione, quello Islamico e quello Democratico. Il partito Islamico fu dichiarato illegale poco dopo dal Soviet Supremo, perché di “natura” dichiaratamente religiosa
1991	L’opposizione in strada a Dushanbe per chiedere l’abolizione del Partito Comunista, le dimissioni del governo e nuove elezioni
	Elezioni presidenziali vinte dal candidato della nomenclatura
1992	Il Soviet Supremo si scaglia contro un ministro pamiro, mettendo in discussione la sua nazionalità “tajika”
→ Inizio scontri	Scontri nella capitale: Pamiri e partiti di opposizione contro sostenitori del governo
	Nascita di un governo di coalizione
	Il sud non riconosce questo governo ed inizia a perseguire gli oppositori.
	L’opposizione organizza gruppi di auto-difesa su

	base comunitaria (kolkhoz) nel sud e nelle province di centro ed est del paese
	In una concitata seduta del Soviet Supremo di fine 1992, il governo di coalizione viene destituito e sostituito da un governo composto interamente da Kulobi e khujandi. Presidente, Rahmon
1994	Inizio negoziati di pace
	Rahmon viene eletto presidente, le elezioni furono disertate dall'Opposizione. Il nord perde posizioni di potere
1995	Elezioni parlamentari. Ravvisati brogli da osservatori stranieri

**Figura 20: La cronologia di Akhbarzadeh**

Tra le istanze di comodo utilizzate dalla nomenclatura durante le elezioni presidenziali del 1991, l'autore sottolinea ancora il ruolo svolto dall'argomento religioso, ossia della dialettica tra islam ortodosso ed islam eterodosso. Il candidato di opposizione infatti, Khudonazar (di cui si è trattato sopra<sup>364</sup>), venne tacciato di "infedeltà" essendo egli un musulmano ismailita -così come la Maggioranza della popolazione pamira, in netto contrasto con il credo sunnita praticato (nei limiti dettati da uno stato sovietico) nel sud del paese. Al di là di questa strumentalizzazione "temporanea", il fattore islam viene messo in risalto come elemento di rilevanza assoluta nella definizione dell'identità nazionale. L'autore rilegge, per parte opposta, l'alleanza del partito islamico e del partito democratico a riprova di questa tesi.

A fine 1992 con l'inizio delle persecuzioni degli oppositori, Akbarzadeh ritiene che le motivazioni politico-ideologiche fossero già state accantonate dal mero scontro clanico-regionalistico tra i Kulobi e i Kujandi (appoggiati dai russi e dagli Uzbeki) da un lato e i Garmi e Pamiri dall'altro. Altrettanto rapido, secondo l'autore, l'incrinarsi del

---

<sup>364</sup> V. pg. 159

rapporto tra i Kulobi e i Kujandi, e il paradossale avvicinamento tra Kujandi e Opposizione (entrambi sconfitti nel conflitto). Nelle elezioni del '94, complice un probabile accordo sotto banco tra i Kulobi e il governatore della regione settentrionale, la vecchia nomenclatura fu praticamente esclusa dal potere. Le elezioni furono, infatti, con molta probabilità boicottate dall'interno e lasciarono larghissimi margini di vittoria a Rahmon che si accaparrò un potere praticamente incontrollato. Rispetto al coinvolgimento russo, l'autore sottolinea come il 201esimo battaglione russo di stanza in Tajikistan sul confine afgano, supportò da subito il fronte governativo e costituì in una seconda fase il cuore della forza di "peacekeeping" del CSI dispiegata a pochi mesi dall'inizio del conflitto. Sempre a proposito dell'intervento russo, l'analisi di Akbarzadeh prosegue affermando, a differenza degli autori illustrati in precedenza, che l'argomento "islamico" fu strumentalizzato da Yeltsin (e non dalle fazioni interne né dall'Uzbekistan) per riaggregare consenso intorno alla presenza russa nell'area. La necessità dei russi di difendere quello che era, e continuava a rimanere il loro confine meridionale, fu sostenuta anche dalla pretesa della presenza militare russa a difesa dei connazionali che vivevano nel paese. Tra gli spunti interessanti riportati va inoltre menzionato l'operazione di enfattizzazione del conflitto protratta dai media russi per giustificare entro i confini patri la propria presenza nell'area, nonché per riaccreditare l'esercito dopo le sconfitte afgane.

La prospettiva di Akbarzadeh sull'Uzbekistan è molto più di introiezione che di estroversione. Secondo l'autore infatti Tashkent, temendo il contagio anti-governativo e le rivendicazioni sulle due città-simbolo, giocò una partita di contenimento delle forze di opposizione che cessò non appena fu restaurato un governo vetero-comunista. Tra gli aspetti di rilievo messi in risalto da questo lavoro risulta inoltre la sovrapposizione, nella prospettiva Uzbeka, tra l'istanza etnica e quella localistica. Entrambe queste istanze infatti giocarono a favore dell'alleanza tra l'Uzbekistan e la regione di Kujand, dove, come già riportato precedentemente, il nord rappresentava il territorio che più di ogni altro, in Tajikistan, era stato investito dalle *policies* e dalle comunità di origine uzbeka. Aggiunge infine che gli Uzbeki tentarono ben presto di delegare il ruolo di "fratello Maggiore" ai russi, affidandosi anche alla loro forza militare.

Oltre alla solita questione islamica -usata per manipolare le alleanze internazionali, tra le i pretesti serpeggianti all'interno del paese durante gli anni del conflitto (e potenzialmente capaci di sopravvivere all'accomodamento del conflitto), Kamoludin Abdullaev nel 1998 mette in evidenza la questione etnica<sup>365</sup>.

*“The paradigm of class consciousness was replaced by one of ethnicity, and ethnic nationalism emerged as the dominant ideology in all of the post-Soviet countries. Replacing the proletariat and his ally the peasant, the “ethnic person” is gradually becoming a central and dynamic figure in events throughout the former U.S.S.R. Ethnicity may be said to represent an inheritable group solidarity based on common origin, culture, and historic destiny. In other words, ethnicity emerges as a social instinct of a collective way of life. A positive feature of ethnicity is that it is an important means of group adaptation to the surrounding world, helping it to survive under difficult political and economic conditions (..)many microethnic solidarity groups, originally defined by geographical origin, incorporated themselves into larger groups. Today there is a sharp crisis in Tajik identity. Growing localism and the lack of a national consolidation have brought the society and the state to the verge of collapse. In their search for the cause of Tajikistan’s underdevelopment and misfortunes, some Tajik writers have looked to the “northern Tajiks,” calling them “the fifth column” of an unnamed neighbor (Uzbekistan). These accusations are meant to incite ill will among the “ethnically pure southern Tajiks” toward the “marginal northern Tajiks” (Masov 1995). Thus, discussions about ethnicity and the challenges to harmonious national development are used to achieve political goals<sup>366</sup>”.*

---

<sup>365</sup> Secondo lo storico tajiko la guerra durò pochi anni 1992-1995 e fu dettata da quello che anche lui definisce “localismo” e che schierò Kulob, Kujand e Hissar contro Garm e il Pamir (Abdullaev, K. (s.d.). *The Civil War in Tajikistan*. Tratto il giorno Agosto 3, 2012 da Kamoludin Abdullaev Historian from Tajikistan: <http://kamolkhon.com/the-civil-war-in-Tajikistan/>)

<sup>366</sup> *Ibidem*

Come si evince da questo paragrafo, lo storico ritiene che la questione etnica, se cavalcata in modo strumentale a fini politici dai Kulobi, i persiani “puri”, contro i Kujandi, più vicini al ramo turco centroasiatico, avrebbe potuto generare nuove tensioni. Allo stesso tempo, l’autore, spingendosi in un’analisi più politologica che storica, sottolinea la forza dell’argomento etnico nell’aggregare, consolidare e poi addirittura estendere la coesione del corpo politico ed economico.

## 5.2 Dopo la firma del trattato di pace

L’analisi del conflitto di Barnett Rubin nasce dalla constatazione di tre livelli di fragilità del Tajikistan<sup>367</sup>. Il primo riguarda l’identità nazionale. Secondo Rubin esistono due linee di frattura interne al popolo tajiko: la prima, come afferma Khudonazar<sup>368</sup>, marca la differenza socio-culturale tra le comunità montane e quelle delle valli, e la seconda, come afferma Akbarzadeh<sup>369</sup>, che segue invece un discrimine religioso tra islam ortodosso e islam eterodosso (ismailita). Lo schema sotto rappresenta in modo molto elementare i confini identitari del popolo tajiko.

	Islam Sunnita	Islam Ismailita
Montagna	Garmi e Kulobi	Pamiri
Città	Kujandi	

**Figura 21:Le identità tajike secondo Rubin**

<sup>367</sup> Rubin, B. (1998). Russian Hegemony and State Breakdown in the Periphery: Causes and Consequences of the Civil War in Tajikistan. In J. S. Rubin, *Post-Soviet Political Order: Conflict and State Building* (p. 128-161). New York: Routledge.

<sup>368</sup> V. pg. 159 (Khudonazar, D. (1995). The conflict in Tajikistan: Questions of Regionalism. In R. Z. Eisenhower, *Central Asia: Conflict, Resolution, and Change* (p. 249-264). Washington: CPSS Press).

<sup>369</sup> V. pg. 167 (Akbarzadeh, S. (1996). Why did Nationalism Fail In Tajikistan? *Europe Asia Studies*, 48 (7)).

Il secondo elemento di fragilità individuato da Rubin riflette il sistema socio-economico consolidato dai sovietici nei 60 anni di governo. Secondo l'autore è esistita una vera e propria discriminazione "economica" che ha ostacolato l'industrializzazione del paese. Piuttosto gli investimenti russi hanno creato delle "enclaves industriali": Kurgan Tube sul cotone, Kujand sul tessile (con la materia prima di Kurgan Tube), Hissar sull'alluminio, ma non una vera e propria trasformazione della società. Il resto del paese e la Maggior parte della società è rimasta una società agricola tradizionale che ha sopravvissuto al sistema sovietico ed ai trasferimenti forzati grazie alle produzioni private (illegali)<sup>370</sup>.

La terza fragilità del paese risiedeva secondo l'autore nelle istituzioni dello stato. Il rapporto tra stato sovietico e società era incardinato in uno scambio dove all'obbedienza cieca della popolazione lo stato rispondeva provvedendo al welfare (scuola, sanità, pensioni) e al reddito. In Tajikistan come in molti altri paesi non c'era equilibrio di bilancio e l'offerta (delle produzioni domestiche) superava di gran lunga la domanda (interna e internazionale – dove per "internazionale" si intende il sistema che coinvolgeva i soli paesi sovietici). Questo deficit veniva costantemente ripianato dai paesi più ricchi dell'unione e permetteva a tutto il sistema di funzionare<sup>371</sup> coinvolgendo l'intera popolazione dato non era ammessa disobbedienza. Come è noto, per chi rifiutava il sistema non restava che la prigionia. Col crollo dell'Unione Sovietica tutti questi squilibri emersero e provocarono una rottura del patto che legava le istituzioni e la società.

In tutto questo, il gioco della spartizione degli incarichi, che in un'economia pianificata erano sia "istituzionali" che "manageriali", fu utilizzato per dirimere le tensioni sociali latenti ma, allo stesso tempo, ne creò di nuove. Essendo infatti le risorse sovietiche assegnate su base regionale, si vennero a creare dei veri e propri network di potere antagonisti, finalizzati alla spartizione e alla gestione delle risorse.

---

<sup>370</sup> Sergei Poliakov, M. B. (1992). *Everyday Islam. Religion and Tradition in Rural Central Asia*. New York: M.E. Sharpe.

<sup>371</sup> Ericson, R. E. (1991). The Classical Soviet-Type Economy: Nature of the System and Implications for Reform. *Journal of Economic Perspective* (5: 4), 11-27.

Il principale network regionale che occupò le istituzioni e l'economia a partire dagli anni 50 fu quello Kujandi, che nasceva nelle comunità urbane di Samarcanda e Bukhara. Questo network rimase al controllo del sistema per tanti anni grazie al fatto che riuscì a smantellare tutti i livelli intermedi (enti locali), ossia le potenziali sacche di rendita per gruppi potenzialmente capaci di contendere il potere ai Kujandi. L'avanzata dei Kulobi come *competitors* dei Kujandi nacque grazie al potere e alle risorse derivanti da attività illegali di tipo mafioso e costrinse Kujand a fare delle concessioni: Kulob acquisì lo status di regione. Allo stesso tempo però, Kujand applicando l'elementare *divide et impera* elevò a regione anche il territorio limitrofo: Kurgan Tube, sperando che i due territori sarebbero entrati in competizione annullando le minacce al vertice dello stato.

Gli esclusi dal processo di redistribuzione delle risorse, i Garmi, non avendo nessuno accesso alle istituzioni e al sistema produttivo, furono costretti a cercarne di nuovi e lo fecero coalizzandosi intorno alle istanze dei nuovi partiti rivoluzionari e pro-mercato. Con il crollo dell'Unione sovietica però, secondo Rubin, queste istanze ideologiche furono superate dalla pura e semplice contesa per le risorse che appiattì la società tajika sulle appartenenze regionali e costrinse, i Kujandi a scelte conservatrici, tra cui Rubin annovera l'alleanza coi Kulobi.

Nel 2000 Olivier Roy pubblica "The new Central Asia", il primo tentativo di sistematizzare la storia del Centro Asia, dal 1865, anno dell'ingresso della Russia imperiale, al consolidamento delle indipendenze<sup>372</sup>.

---

<sup>372</sup> Roy, O. (2000). *The New Central Asia*. London: I.B.Tauris.

*“The civil war of 1992 counterposed not Islamists and communists, but regionalist groupings whose antagonistic identity had been, if not created, at least reinforced by the Soviet system. The pre-1927 hostilities arose in relation to the qawns (solidarity groups formed in networks and not communities defined by the territory in which they live) and this is also the case today. Any explanation of the present political alignments would have, in my opinion to derive from the history of defection and alliances, vengeance and reprisal during the Basmachi period<sup>373</sup>. In short more than ever the true political stakes were not those of ethnicity or ideology; here the conflict was between solidarity groups which had been fixed to a territorial space (district or province) by collectivization and administrative realignments under the Soviets”<sup>374</sup>.*

L'unità di base della società tajika tradizionale era, secondo l'autore, il “solidarity group”, ossia una rete di individui capace di gestire tutti gli aspetti dell'esistenza dei suoi membri facendo ricorso a risorse interne oppure a risorse esterne grazie all'intercessione (/al network di amicizie) del leader del gruppo. Questo sistema tradizionale di “autarchia” non fu spezzato dagli sforzi di ingegneria sociale progressista intrapresi dai russi ma anzi si rimodellò accogliendo tutte le innovazioni introdotte da Mosca sia a livello di produzione economica che di rappresentanza politica. Si istituzionalizzò nell'unità di base della società rurale sovietica: il kolkhoz. Lo schema tradizionale del “solidarity group” fu riprodotto all'interno del kolkhoz minando dall'interno il progetto progressista sovietico.

Va sottolineato che il legame tra il gruppo solidale/rete di sicurezza e il territorio di appartenenza non era inscindibile ed infatti fu stravolto dalla collettivizzazione sovietica (primo piano 1928-32). Il Tajikistan fu interessato da massicci spostamenti di popolazione da zone meno produttive a zone in cui scarseggiava la manodopera (i.e.

---

<sup>373</sup> Rivolta delle popolazioni locali contro la presenza russa degli anni '20 (v. Bergne, P. (2007). *The Birth of Tajikistan: National Identity and the Origins of the Republic*. London: I.B. Tauris).

<sup>374</sup> *Ibidem*, pg. 48



dal centro del paese, Garm, al sud, nei campi di cotone)<sup>375</sup>. Questi spostamenti, che pure furono capaci di rimescolare le composizioni delle unità di base, non riuscirono a scalfire la natura e i meccanismi di funzionamento del gruppo che ora coincideva col kolkhoz. Il gruppo garantiva: servizi, reddito, sicurezza, lavori pubblici ecc. Al gruppo/kolkhoz si apparteneva per nascita. Come già detto da Akbarzadeh<sup>376</sup>, non era il sangue, o il territorio d'origine dei padri, ma il "solidarity group" che determinava l'identità.

Il dialogo tra queste unità di base e quello che l'autore chiama il "*distant state*"<sup>377</sup> fu garantito dalla creazione di figure "cerniera": i presidenti dei kolkhoz. Questi "funzionari", in Tajikistan a differenza che negli altri paesi sovietici, non erano dei burocrati professionisti<sup>378</sup> che Mosca assegnava ad un kolkhoz per gestire il bene pubblico secondo le proprie necessità (designazione "*top-down*" tra centro e periferia), bensì funzionari scelti dai kolkhoz stessi (designazione *bottom-up* tra periferia e centro).

E' come se lo spazio della struttura statale, della burocrazia che eroga servizi e presidia il territorio (secondo l'autore spazio scoperto nel "Tajikistan sotto-amministrato"), fosse stato strategicamente affidato a questi "burocrati eletti" ossia a degli agenti delle unità di base. Il ruolo di questi burocrati non aveva dunque niente a che fare con le *politiche* implementate sul territorio ossia con la *proiezione* dello stato, ma dalla stessa mutuava, occupandolo, lo spazio dell'incontro tra stato e individuo<sup>379</sup>. In questa architettura istituzionale non è lo stato che si proietta sul territorio tramite le sue strutture ma viceversa, è l'unità di base che aggredisce lo stato tramite i suoi agenti.

---

<sup>375</sup> *Ibidem*, pg. 87

<sup>376</sup> Akbarzadeh, S. (1996). Why did Nationalism Fail In Tajikistan? *Europe Asia Studies*, 48 (7).

<sup>377</sup> Roy, O. (2000). *The New Central Asia*. London: I.B.Tauris, pg. 85

<sup>378</sup> E' importante ricordare che la "burocrazia" durante l'Unione Sovietica era sia quella dello stato che quella del Partito Comunista, due strutture complesse diverse ma sovrapponibili (duplicate).

<sup>379</sup> Aspetto che, in quanto tale, delinea profonda arretratezza nell'evoluzione della concezione dello stato secondo M. Ferrera (v. Ferrera, M. (1996). Il modello sud-europeo di welfare state. *Rivista italiana di scienza politica* (1) , 67 – 101)

Si ha quindi un notabilato a cui sono affidati i compiti di: recuperare risorse dall'erario da destinare all'unità di riferimento, difendere il kolkhoz dalle intromissioni dello stato e degli altri kolkhoz, garantire lavoro per tutti, ridistribuire risorse. Roy sottolinea infine un concetto importante: la classe dei notabili non è una classe predatoria che affama la propria base, esiste infatti un meccanismo di controllo della base nei confronti degli intermediari. Questo controllo si poteva tradurre, qualora il notevole non si fosse dimostrato capace di adempiere al proprio ruolo, in una delegittimazione della persona: ossia nel fargli mancare il sostegno generale nei momenti cruciali. L'esistenza di questi notabili dipendeva infatti direttamente dalla legittimità di cui questi notabili godevano nella propria unità di base, legittimità che veniva continuamente verificata ad ogni passo. E' questo il meccanismo che si innescò nel 1992, quando le piazze delle capitali si riempirono di persone che manifestavano pro o contro il governo di coalizione. Fu una mobilitazione di kolkhoz coordinata da due schieramenti opposti di notabili, fu una prova di forza tra notabili e relative unità di base. Alla radice del conflitto, Roy ritiene esista una contesa nel sud del paese sul possesso dei terreni agricoli produttivi. Questa contesa contrapponeva i kolkhoz composti da abitanti autoctoni e quelli composti dai contadini che furono forzatamente trasferiti dai russi in due ondate, nel 1930 e nel 1950 per incrementare la produzione di cotone. In alcuni casi, nei kolkhoz misti (composti sia da autoctoni che dai nuovi arrivati) lo scontro fu portato anche dentro i kolkhoz.

La relazione con Tashkent e Mosca impose storicamente ai notabili la necessità di coalizzarsi in formazioni più grandi. Le coalizioni che si crearono utilizzarono, dove esistevano, le piattaforme vuote della struttura amministrativa sovietica. Nel rapporto stato-unità di base descritto prima, lo spazio della struttura amministrativa sovietica rappresentò il secondo livello intermedio, ossia il luogo dell'aggregazione dei primi intermediari, i notabili/agenti di cui si parlava in precedenza. Da queste posizioni i notabili accedevano alle risorse dello stato (sussidi ecc. che provenivano da Mosca).

Come Rubin<sup>380</sup>, Roy afferma che la stessa suddivisione amministrativa del paese e il sistema di rendite ad esso connesso fosse stata pensata in funzione delle geometrie di potere che avevano interessato il paese dal 1946 in poi. Queste geometrie, e di conseguenza l'*upgrade* o *downgrade* dei territori a "province", "province autonome" ecc., dipese dal 1940 in poi, dalla forza relativa di queste aggregazioni di unità di base, ossia, nel caso specifico: dalle strategie di controllo che i Kujandi attuarono per mantenersi saldamente alla guida del paese. L'ultimo elemento di aggregazione che l'autore riscontra in Tajikistan e che ha natura per lo più urbana è quello che la tradizione persiana chiama *dowre*. Il *dowre* (circolo) descrive quella serie di legami che nascevano in modo spontaneo intorno ad una persona di prestigio e che spesso venivano formalizzati attraverso i matrimoni. A differenza dell'appartenenza locale descritta in precedenza, l'appartenenza ad un *dowre* prescinde completamente dal territorio e non si sostituisce bensì si aggiunge all'appartenenza al territorio. Le bande armate che furono cooptate dai Kulobi durante il conflitto furono coinvolte grazie a questo meccanismo.

*"Solidarity and power struggles were organized along these regional and administrative divisions, thus giving them a political reality. (...) All the first secretaries of the Tajik Communist Party from 1946 to 1991 were Leninabadis (Kujandi ndr). They were consequently able to bring benefits to their network"*<sup>381</sup>.

Per 30 anni Kujand e il Pamir furono le uniche due province del paese. Nel 1973 fu creata quella di Kulob e subito dopo quella di Kurgan Tube (sempre a sud) per bilanciare il potere di quest'ultima. A livello di attribuzione di incarichi, Roy riporta uno schema un po' differente da quello di Khudonazar (Khudonazar, 1995). Secondo il Professore francese infatti, dal 1985 in poi la distribuzione degli incarichi seguiva uno schema siffatto:

---

<sup>380</sup> Rubin, B. (1998). Russian Hegemony and State Breakdown in the Periphery: Causes and Consequences of the Civil War in Tajikistan. In J. S. Rubin, *Post-Soviet Political Order: Conflict and State Building* (p. 128-161). New York: Routledge.

<sup>381</sup> Roy, O. (2000). *The New Central Asia*. London: I.B.Tauris, pg. 100

	<b>Incarico</b>	<b>Nazionalità/ Regione</b>
PARTITO	Primo Segretario del Comitato Centrale del Partito	Tajika – Kujand (Nord)
STATO	Presidente	Tajika – Kulob (Sud)
	<i>Speaker</i> del Parlamento	Tajika–Garm (Centro)
	KGB e Ministero degli Interni	Tajika – Pamir (Est)

**Figura 22: Assegnazione degli incarichi secondo Roy**

Il conflitto secondo Roy, ha interessato uno periodo di 7 anni (1991 -1997). La tabella sotto riporta i momenti salienti selezionati dall'autore.

<b>ROY - CRONOLOGIA DEGLI EVENTI</b>	
1991	Il partito comunista tajiko supporta il tentativo di colpo di stato contro Gorbachev
1991 (9 Settembre)	Indipendenza del Tajikistan dall'Unione Sovietica
	Confronto serrato all'interno delle istituzioni tra Pamiri e Kujandi nato da un attacco (inspiegato) del nord contro un rappresentante dell'est
1992	Pamiri manifestano contro i Kujandi (establishment comunista) a Dushanbe. I Garmi (provenienti dal sud e dal centro) si associano alla protesta
	Kujandi, Hissari e Kulobi manifestano contro l'opposizione
	Governo di coalizione molto sbilanciato a favore

	dell'opposizione
	Le fazioni contrapposte si armano e si organizzano in milizie
→ Inizio scontri	Pulizia etnica nel sud ad opera delle bande Kulobi contro i Garmi e i Pamiri residenti nella regione meridionale. Masse di rifugiati si spostano in Afghanistan
	<p>Il partito islamico diventa "Movimento islamico". Il Movimento Islamico (totalmente Garmi e islamico) si presenta ai negoziati delle Nazioni Unite con il Partito Democratico e il Partito della Rinascita con una voce sola: UTO, United Tajik Opposition (chiamata in seguito semplicemente "Opposizione").</p> <p>Capo spirituale del Movimento, <i>Qazi Turajonzoda</i></p> <p>Braccio armato guidato da Abdullo Nuri</p>
1994 -1995	I Kulobi consolidano il loro potere anche contro i vecchi alleati del nord. I russi negano il proprio supporto ai Kujandi che tentarono inutilmente di riacquisire vantaggio sui Kulobi ed anzi spalleggiano i Kulobi
1996	Il nord prova a difendersi dai Kulobi. Questa volta i russi non intervengono contro i Kujandi
	Il fronte armato Kulobi si spacca. Due "colonnelli" di origine uzbeka chiedono le dimissioni del governo Kulobi. L'Uzbekistan appoggia i due dissidenti e dimostra la sua intolleranza rispetto al 1) ritrovato interventismo russo nell'area, e 2) fazione Kulobi al potere a cui preferisce i Kujandi

	<p>Il fronte talebano in Afghanistan spinge i russi a intercedere per un governo di coalizione tra Kulobi e l'Opposizione</p>
--	---

**Figura 23: La cronologia di Roy**

L'autore conclude la sua analisi con una riflessione molto amara su quanto stesse accadendo sul fronte delle riforme in Tajikistan. Afferma infatti che le privatizzazioni e lo smantellamento del sistema sovietico, sebbene non protratti fino ad avere gli effetti di una terapia d'urto (come in altri paesi dell'EX-Unione Sovietica) stava producendo, comunque, effetti nefasti sulla redistribuzione delle risorse. I *"solidarity group"* e i relativi notabili che governavano a livello locale o nazionale infatti si stavano rapidamente accaparrando tutte le risorse produttive del paese, o comprandole, o ponendosi come intermediari acquisendone i profitti che poi trasferivano su conti esteri. La povertà estrema delle campagne e l'incapacità di affrontare il mercato per molte delle forze produttive rurali rappresentano infine, secondo l'autore, il vero motivo vero per cui il paese (nel senso più lato possibile del termine) stava resistendo alle riforme proposte dalle organizzazioni.

La posizione di Shirin Akiner<sup>382</sup> è per molti versi simile a quella di Roy<sup>383</sup> e di Akbarzadeh<sup>384</sup>. Il suo affondo storico tocca i primi anni di vita della Repubblica Autonoma (1924) e poi Indipendente (1929). Su questi anni e sulla situazione politica, l'autrice afferma *"No one could truly said to represent the whole nation"*<sup>385</sup>. Come Khudonazar<sup>386</sup>, Akiner afferma che le purghe degli anni 40 rappresentarono il punto di rottura che portò i Kujandi ad aggredire le strutture dello stato. Non esistono secondo Akiner coalizioni ideologiche entiche o claniche (dove per clan si intende un unità consanguinea) bensì il sistema si fonda solo ed esclusivamente su interessi personali.

---

<sup>382</sup> Akiner, S. (2001). *Disintegration or Reconciliation?* London: Royal Institute of International Affairs.

<sup>383</sup> V. pg. 174

<sup>384</sup> V. pg. 167

<sup>385</sup> Akiner, S. (2001). *Disintegration or Reconciliation?* London: Royal Institute of International Affairs.

<sup>386</sup> V. pg. 159

Secondo l'autrice la cattiva gestione della terra degli anni '70 depauperandola ha prodotto dei raccolti insufficienti che hanno provocato povertà e migrazioni verso la città di centinaia di giovani spingendo l'economia verso il precipizio. La povertà e la disoccupazione hanno spinto molta gente nella braccia dell'illegalità di reti criminali molto attive già durante il periodo sovietico<sup>387</sup> e dato vita ad azioni eclatanti, manifestazioni spontanee ed anche a nuovi partiti politici. Il conflitto esplose dopo che a Mosca fu tentato il colpo di stato nell'Agosto del 1991, e durò fino al Dicembre 1996. Il conflitto secondo Akiner seguì i confini di quelli che lei definisce i "*mutual support systems*", ossia i "*solidarity groups*" descritti da Roy<sup>388</sup>. Allo stesso tempo, l'autrice constata che in effetti istanze etniche o claniche emersero, ma che interessarono solo i territori etnicamente disomogenei, ossia quelli che furono Maggiormente colpiti dal trasferimento forzato di popolazione.

Tra le conseguenze del conflitto Akiner ravvisa una "*Kulobizzazione*" della politica, ossia l'occupazione dello stato da parte del "*mutual support system*" afferente al Presidente Kulobi, Rahmon. L'occupazione capillare veniva garantita grazie all'allargamento della base del sistema assicurato attraverso i matrimoni combinati<sup>389</sup>. Akiner ravvisa inoltre un proliferare di piccoli feudi patronali/clientelari supportati dalle diverse bande armate, vere e proprie gang sopravvissute al conflitto. Ritiene infine che questi warlords ancora attivi, i politici e i pubblici ufficiali controllino ormai le principali fonti di reddito del paese: alluminio, cotone, oro e droga:

*"boundaries between politics and crime (are) often blurred"*<sup>390</sup>

---

<sup>387</sup> Ericson, R. E. (1991). *The Classical Soviet-Type Economy: Nature of the System and Implications for Reform*. Journal of Economic Perspective (5: 4) , 11-27.

<sup>388</sup> Roy, O. (2000). *The New Central Asia*. London: I.B.Tauris, pg. 85

<sup>389</sup> L'importanza dei matrimoni è rilevata anche da Akbarzadeh, v. pg. 152 (Akbarzadeh, S. (1996). *Why did Nationalism Fail In Tajikistan?* Europe Asia Studies, 48 (7)) e da Roy, v. 167 (Roy, O. (2000). *The New Central Asia*. London: I.B.Tauris)

<sup>390</sup> Barnes, S. A. (2001). The tajik civil war: causes and dynamics. In C. B. Abdullaev, *Accord - Politics of Compromise, the Tajik peace process* (p. 16-21). London: Conciliation Resources., pg 21

Ancora Akiner, questa volta in un lavoro a quattro mani con Catherine Barnes<sup>391</sup>, introduce le proprie riflessioni affermando che:

*“as in many armed conflicts, the interests and actor that joint forces to fight the war were complex and changed over time”<sup>392</sup>.*

Secondo le autrici le fazioni in conflitto erano due. La prima, composta dalla vecchia guardia comunista per lo più proveniente da Kujand in alleanza con i Kulobi, vide l'equilibrio interno e quindi il peso relativo dei due gruppi ribaltarsi durante il corso del conflitto. La seconda fazione era composta invece da nuovi partiti di opposizione per lo più “ideologici” ma che traevano supporto da formazioni “regionali”. Le istanze originali su cui esplose il conflitto riguardarono il controllo dello stato e delle sue risorse e la qualità dello stato, 1) secolare o islamico e 2) democratico o autoritario:

*“The civil war originated primarily in the dynamics of a power struggle between a new class of political entrepreneurs rather than in deep social division”<sup>393</sup>;*

A livello geografico, il Tajikistan si presenta come un territorio composto al 90% da altipiani aridi e ghiacciai. I suoi terreni agricoli sono infatti tra i più largamente popolati al mondo. Le caratteristiche geografiche hanno rappresentato secondo le autrici, il motivo per cui il paese ha sviluppato molte culture distinte (i.e. società delle valli, società delle montagne) che non hanno mai dialogato l'un con l'altra.

L'affondo storico delle autrici tocca il diciannovesimo secolo e l'ingresso dell'Impero russo nell'area. Rispetto alle epoche precedenti si fa notare il fatto che non erano mai esistiti conflitti inter-comunitari. Con l'arrivo dei russi vennero esacerbate le differenze tra i modelli socio-economici delle comunità montane e quelli della pianura. Il nord, per lo più pianeggiante si giovò di forti investimenti russi (imperiali prima e

---

<sup>391</sup> *Ibidem.*

<sup>392</sup> Barnes, S. A. (2001). The tajik civil war: causes and dynamics. In C. B. Abdullaev, *Accord - Politics of Compromise, the Tajik peace process* (p. 16-21). London: Conciliation Resources, pg.17

<sup>393</sup> *Ibidem.*



sovietici poi) che contribuirono in modo determinante alla modernizzazione e alla “politicizzazione” del territorio. Il resto del territorio tajiko invece continuò a riprodurre il modello socio-economico tradizionale. Già nel 1920, le comunità montane tajike e uzbeke si mobilitarono e impugnarono le armi. Il pretesto della cosiddetta rivoluzione dei *Basmachi*<sup>394</sup> fu l’avversione all’impero sovietico e la volontà di restaurare l’Emirato di Bukhara. I guerriglieri *Basmachi* furono schiacciati dalla reazione sovietica e si rifugiarono per lo più ad est e a sud, in Afghanistan: schema ripetuto dopo la presa di Dusanbe nel 1992 da parte del Fronte Popolare.

I russi iniziarono subito a lavorare per creare un territorio unito e pacifico, distante dalla sfera di influenza Iraniana. Imposero il vocabolario cirillico, crearono strade e scuole. Allo stesso tempo però perpetuarono per circa 30 anni politiche di trasferimento forzato della popolazione per sopperire alla scarsità di manodopera nelle zone produttive. Questi trasferimenti ebbero come effetto la nascita di una contrapposizione molto forte sul controllo del territorio tra gruppi autoctoni e gruppi “trasferiti”. Gli effetti delle due *policies* non si annullarono vicendevolmente ma videro un bilancio positivo pendere sul fronte delle contrapposizioni inter-comunitarie (legate al controllo delle risorse).

Gli anni ’80 furono, secondo le autrici, il momento più critico per l’economia tajika: in questi anni infatti, alla decisione di investire nella creazione di impianti di energia idroelettrica seguì la scelta di impiegarvi manodopera quasi esclusivamente straniera. Queste circostanze crearono un’impennata nella disoccupazione, un *humus* favorevole alla nascita di nuovi movimenti politici clandestini e la formazione di piccoli feudi di potere che ridistribuivano risorse legali o illegali (traffico narcotici Afghani). Entrambi questi fenomeni giocarono a favore dell’*escalation* del conflitto che portò all’occupazione dello stato e delle imprese da parte dei Kulobi.

Le autrici riflettono infine su un aspetto molto interessante, tra i lasciti dell’Unione Sovietica non va tralasciato il fatto che non esistessero più meccanismi di

---

<sup>394</sup> V. nota n. 373

composizione dell' antagonismo politico. Per tutta la durata dell'Unione Sovietica infatti, l'antagonismo politico fu semplicemente inammissibile<sup>395</sup>.

Alle questioni internazionali viene poi riconosciuto un ruolo molto rilevante nelle dinamiche della guerra, prima tra tutte all'avanzata dei Talebani nel 95-96. A questo avvenimento va ricondotta la spinta generale alla ricerca di una soluzione di compromesso molto rapida al conflitto, soluzione che avrebbe evitato l'osmosi delle due guerre -fino ad allora per lo più distinte.

Nel 2001 Akbarzadeh torna sul conflitto tajiko ma questa volta lo fa concentrandosi su un aspetto in particolare, ossia sul processo di marginalizzazione dei Kujandi<sup>396</sup>. A differenza del 1998, Akbarzadeh in questo scritto è molto più assertivo. La cronologia degli eventi che presenta stringe il focus su Abdumalik Abullajaniov, uno dei leader di rilievo dei Kujandi: ne racconta la lenta marginalizzazione da parte dei Kulobi e di Rahmon e sottolinea un aspetto molto importante ai fini di quest'analisi. L'atteggiamento intransigente di Rahmon non va spiegato con l'antagonismo tra regioni, tant'è che lo stesso Rahmon non smise mai di assegnare incarichi di potere ai Kujandi. Piuttosto, ed è qui che gli argomenti dell'autore risultano più maturi rispetto agli scritti precedenti: i giochi di potere in Tajikistan rispecchiano un sistema di lealtà personali e reciprocità, ossia dei "network patronali", che prescindono dalla provenienza regionale dei singoli. Sia il potere che la mobilitazione e la disobbedienza al potere viaggiano su questi binari informali -che avevano già condotto il paese alla guerra civile.

---

<sup>395</sup> Barnes, S. A. (2001). The tajik civil war: causes and dynamics. In C. B. Abdullaev, *Accord - Politics of Compromise, the Tajik peace process* (p. 16-21). London: Conciliation Resources, pg.19

<sup>396</sup> Akhbarzadeh, S. (2001). Abdullajanov and the "Third Force". In C. B. Abdullaev, *Accord - Politics of Compromise, the Tajik peace process* (p. 30 -31). London: Conciliation Resources.

### 5.3 Il Tajikistan nella letteratura recente (2002-2012)

Micheal Hall dell'Università di Harvard<sup>397</sup> introduce la sua lettura del conflitto tajiko affermando:

*“On the surface, Tajikistan seems to offer a model of conflict resolution and reconciliation. However, beneath this veneer of stability lurks a host of problems that could seriously threaten the future stability of Tajikistan in particular and the region as a whole”*<sup>398</sup>.

Tra le operazioni più complesse che il Tajikistan si trovò a fronteggiare subito dopo la firma del trattato di pace, il professore di Harvard annovera il lento allontanamento di Rahmon dal Fronte Popolare e lo smantellamento dei gruppi armati sopravvissuti al conflitto. Questi gruppi, con i relativi *warlords* si riconvertirono infatti in bande dedicate alla gestione di attività criminali. L'autore esprime il fondato timore di vedere nuove recrudescenze del conflitto come risposta armata dei *warlords* a queste campagne governative tese allo smantellamento dei loro gruppi. Il secondo timore che manifesta l'autore riguarda invece il processo di arroccamento al potere di Rahmon. Hall, pur riconoscendo a Rahmon il grosso merito di aver stabilizzato il paese, non manca di notare infatti la deriva autoritaria del governo. Sottolinea infatti 1) il fatto che il governo si apprestava a riformare la costituzione per evitare tutti i *check* possibili al proprio potere decisionale ed esecutivo; 2) le aggressioni ai membri dell'opposizione da parte della polizia tajika, 3) l'associazione strumentale creata ad arte dal governo tra Opposizione tajika e fronte islamista afghano dopo l'11 Settembre (questa strumentalizzazione fu intuita e osteggiata pubblicamente da Abdullo Nuri<sup>399</sup>); 4) il veto ufficioso ma non ufficiale a che i partiti di opposizione presentassero proprie liste di candidati alle elezioni regionali.

---

<sup>397</sup> Hall, M. (2002). *Tajikistan: The Mirage of Stability*. Tratto il giorno Agosto 18, 2012 da Perspective: <http://www.bu.edu/iscip/vol13/Hall.html>

<sup>398</sup> *Ibidem*.

<sup>399</sup> V. nota n. 172

Per concludere, secondo Hall il conflitto nacque da contrapposizioni politiche e ideologiche, ed esacerbò tensioni interregionali ed etniche latenti. I recenti tentativi di Rahmon di ricostruire la narrazione di un paese unito, forte della sua identità samanide<sup>400</sup> che non associ le origini del paese al solo Islam, bensì alla storia di un regno, saranno messi a dura prova, dalla narrazione concomitante e contrastante protratta dai nuovi gruppi islamici radicali di origine per lo più uzbeka, tra cui l' Hizb ut-Tahrir<sup>401</sup> che vedono nel Tajikistan uno stato prima di tutto "islamico". Tra gli altri fattori capaci di rinfiammare il paese, l'autore aggiunge il peso crescente di corruzione e nepotismo tra i ranghi del governo e delle strutture di welfare (educazione). Sottolinea infine l'importanza crescente della migrazione e delle rimesse o alternativamente le rotte dei narcotici Afghani come valvole di sfogo di un paese economicamente allo stremo.

L'analisi di John Heathershaw tenta di spiegare la pace tajika evitando i tranelli della retorica occidentale e della retorica del *peacebuilding*<sup>402</sup>. Secondo l'autore, infatti, gli studiosi del Tajikistan si sono fatti condizionare alcuni dall'"orientalismo" della minaccia islamica, altri dalla narrazione di un *peacebuilding* ben riuscito. Entrambe

---

<sup>400</sup> Su questo punto v. Bergne, P. (2007). *The Birth of Tajikistan: National Identity and the Origins of the Republic*. London: I.B. Tauris.

<sup>401</sup> "These organizations in the movement, like Al-Qaeda and Hizb ut-Tahrir, are not linked to or used by any Middle Eastern state, intelligence service or radical movement, as had been the case in the 1980s. They are part of the de-territorialized Islamic networks that operate in the West and at the periphery of the Middle East. Their background has nothing to do with Middle Eastern conflicts or traditional religious education. On the contrary, they are educated, alienated, often second and third-generation migrants to the West. A mix of educated middle-class leaders and working-class dropouts, a pattern common to most of the West European radicals of the 1970s and 1980s. They're a mix between modern Marxism, if I can say that, and religion. Twenty years ago such individuals would have joined radical leftist movements, which have now disappeared. Now only two Western movements of radical protest claim to be "internationalist": the anti-globalization movement and the radical Islamists" (Roy, O. (s.d.). Interview with Olivier Roy. Tratto il giorno Agosto 3, 2012 da Columbia University Press: <http://cup.columbia.edu/static/Interview-roy-olivier-globalized>)

<sup>402</sup> Heathershaw, J. (2005). *The Paradox of Peacebuilding: Peril, Promise and Small Arms in Tajikistan*. Central Asian Survey, 24 (1) , 21-38.

queste prospettive rischiano di offuscare il dato reale, ossia un paese che è uscito da un conflitto rinvigorendo l'élite al potere, e non, come vorrebbe la retorica del *peacebuilding*, intraprendendo la strada della democrazia. Heathershaw afferma che la guerra in Tajikistan non fu dettata né dall'islam, che era eterogeneo (sunnita e sciita), né dal nazionalismo, impraticabile data la composizione *a macchia di leopardo* del tessuto sociale tajiko, e neppure dalle appartenenze etniche, che non riuscirebbero a spiegare le composizioni delle alleanze (es. Kujandi e Kulobi). Il conflitto in Tajikistan fu invece il frutto di una contesa tra gruppi "sociali" formalizzatisi durante il periodo sovietico.

Secondo Heathershaw ci furono due conflitti, uno tra *élites*, l'altro tra unità di base<sup>403</sup>. Questi due conflitti si sono sovrapposti durante la guerra per poi dividersi di nuovo, e questo spiega la durata molto contenuta del conflitto. L'autore ritiene infatti che la guerra sia durata 2 anni appena (1992-1993), nonostante sporadici attivi di violenza si siano protratti fino al 2001. Lo stato che è emerso dal conflitto si affida ad una gestione centralizzata di gruppi e persone che vengono cooptate dal Presidente (quella che Akiner definisce la "Kulobizzazione" del paese<sup>404</sup>). Questa politica, afferma l'autore, può esistere solo dove la società civile è molto debole. In questo senso la società tajika risulta estremamente remissiva, continua infatti ad accettare un meccanismo autoritario di gestione del potere e una fortissima corruzione dei pubblici ufficiali. La reazione della società a questi abusi è uno stringersi sempre più alle famiglie estese, per tutti i generi di necessità. La debolezza della società tajika è data anche dai fortissimi antagonismi che esistono tra i diversi gruppi (famiglie estese o aggregazioni di famiglie estese).

Secondo Kirill Nourzhanov la guerra in Tajikistan ha rappresentato un salto indietro di diversi secoli<sup>405</sup>. Col crollo dell'Unione Sovietica infatti sono riemerse spinte centripete, regionalistiche, e dinamiche di conflittualità tra simil-principati auto-

---

<sup>403</sup> V. anche Roy (Roy, O. (2000). *The New Central Asia*. London: I.B.Tauris.)

<sup>404</sup> Akiner, S. (2001). *Disintegration or Reconciliation?* London: Royal Institute of International Affairs..

<sup>405</sup> Nourzhanov, K. (2005). *Saviours of the Nation or Robber Barons? Warlord Politics in Tajikistan*. *Central Asian Survey*, 24 (2) , 109-130.

organizzatisi a difesa delle loro aree. Questi gruppi si sono rinsaldati a difesa delle piccole enclave locali di provenienza. Al conflitto presero parte i Kulobi (sostenuti da Uzbeki e Hissari) da un lato, e i Garmi (supportati dai Pamiri) dall'altro. Quando il conflitto si inasprì fu molto semplice per i piccoli comandanti locali reclutare familiari e persone prossime. A queste "autorità locali" che si occuparono di difendere il proprio territorio si unirono ben presto ammutinati vari delle forze armate ufficiali (con i rispettivi leader) e criminali veri e propri. Alcuni di questi gruppi si organizzarono in formazioni paramilitari con strutture di potere interne. Tra le azioni ricorrenti dall'alto valore strategico, l'autore annovera: il blocco delle strade principali<sup>406</sup> e il controllo di imprese lucrative (fabbriche, raffinerie, campi ecc).

Nourzhanov asserisce che all'immediata vittoria militare del Fronte Popolare nel 1992, seguì un periodo di "accomodamento delle élite" ossia di cooptazione di alcuni comandanti da parte del Presidente. Questa cooptazione ebbe il doppio merito di neutralizzare potenziali competitori ed estendere il controllo di Rahmon sui gruppi armati/comunità di riferimento dei singoli comandanti (i condottieri meno forti, furono riassorbiti o neutralizzati). Con quanti non avessero accettato queste condizioni o i metodi "istituzionali" della pace, il Presidente non avrebbe avuto tolleranza.. furono smantellate più di 40 unità paramilitari.

Grazie alla spartizione del potere dovuta al negoziato di pace che impose che il 30% degli incarichi pubblici a livello nazionale e regionale fosse ceduta all'Opposizione<sup>407</sup>, il Presidente si avvicinò molti dei leader e dei comandanti che l'avevano osteggiato durante gli anni precedenti. Con il supporto di quest'ultimi, **alimentato con i soldi delle privatizzazioni, dei proventi della droga e degli aiuti**, nel 1998 riuscì a neutralizzare alcuni leader del Fronte Popolare -ramo di Dushanbe, rimpiazzandoli con uomini di fiducia di Kulob. Anche in questo modo il Presidente riuscì a garantirsi il supporto incondizionato della sua base Kulobi.

---

<sup>406</sup> V. Terzo Capitolo

<sup>407</sup> V. Terzo Capitolo

*“Warlordism in Tajikistan was a result of the subnational conflict, and it remains an important mechanism of regime survival on the one hand and an instrument of mass mobilisation by opposition forces on the other hand—perhaps the most efficient instrument available to regional populaces to bargain for scant resources. A warlord in Tajikistan is not a mere bandit or a selfish politician with an organised military force. A warlord is a protector and provider who is accepted by a community under pressure from unrepresentative government as a legitimate leader”<sup>408</sup>.*

Secondo Lena Jonson, il conflitto ebbe una natura prevalentemente regionale e di rivalsa di una regione sull'altra<sup>409</sup>. L'escalation fu legata al crollo dell'economia e dal momentaneo vuoto di potere delle istituzioni centrali dopo il crollo dell'Unione Sovietica. Le regioni individuate dall'autrice sono 6: Kujand, Kulob, Pamir, Garm, Kurgan Tube e Hissar. Il conflitto, che si sviluppò soprattutto nelle regioni meridionali fu condotto per lo più dai Garmi e dai Pamiri da un lato, e dai Kulobi dall'altro. Nel 1999, le posizioni concesse all'Opposizione furono tutte rioccupate dai Kulobi, e più nello specifico da persone che provenivano dalla stessa cittadina del presidente. L'autrice afferma che il fattore islamico non ebbe rilievo e che la guerra fu invece una questione puramente regionale a cui contribuì la forza militare Russia. L'autrice afferma che la situazione rimane estremamente delicata per via della presenza di numerosi gruppi armati che non hanno riconosciuto i negoziati, gli esiti dei negoziati, né riconoscono l'autorità del governo in carica.

Tuncer Kilavuz sostiene che il conflitto non nacque da spinte regionalistiche bensì dalla contesa per il governo repubblicano<sup>410</sup>. L'autore descrive in modo molto efficace il meccanismo di attivazione dei *network* personali avvenuta durante il conflitto.

---

<sup>408</sup> Nourzhanov, K. (2005). Saviours of the Nation or Robber Barons? Warlord Politics in Tajikistan. *Central Asian Survey*, 24 (2) , 109-130, pg.126

<sup>409</sup> Jonson, L. (2006). *Tajikistan in the new Central Asia*. Londra: I.B. Tauris.

<sup>410</sup> Kilavuz, T. (2009). *The Role of Networks in Tajikistan's Civil War: Network Activation and Violence Specialists'*. *Nationalities Papers*, 37 (5).

Afferma infatti che esistono due livelli riconosciuti in ogni network, l'élite, che è composta da quanti occupano posizioni di potere a livello nazionale o locale; e l'unità di base, ossia la comunità socio-economica corrispondente. Il doppio livello posizionava ovviamente l'élite del network ad uno stadio intermedio tra la base e lo stato, ossia tra la base e le risorse. Secondo Kilavuz, l'attivazione dei network nel conflitto è avvenuta per un processo "top-down" dall'élite alla base e ha usato almeno 4 tipi di leve di attivazione: la promessa di vantaggi personali, la vendetta, il ricatto e il reclutamento dei carcerati con la promessa di libertà. Su questo meccanismo di mobilitazione si innestarono le retoriche "politiche" dei leader: l'islamismo, il nazionalismo, l'ateismo, il comunismo, lo shiismo ecc. Kilavuz a sostegno della sua tesi elenca tutti i casi di persone che sulla base delle motivazioni elencate sopra hanno preso parte al conflitto magari contro la propria regione d'origine.

Secondo Sumie Nakaya<sup>411</sup> la situazione attuale del Tajikistan resta ancora molto preoccupante. Nel processo di privatizzazione sono intervenute infatti tendenze alla centralizzazione<sup>412</sup> che sembravano superate col finire degli anni '80. Queste tendenze si sono tradotte in una nuova serie di aziende comandate, in usurpazioni di profitti agricoli privati, nella ristatalizzazione dei commerci e del settore finanziario. Tutto questo con **l'avvallo dei donors** mentre parallelamente il presidente e il suo *entourage* rioccupavano tutte le poltrone che erano state assegnate all'opposizione dal trattato di pace.

Secondo Filippo De Danieli, quello tajiko è un sistema neopatrimoniale in cui il clan del presidente, le mafie legate agli stupefacenti, e i *warlords*, gestiscono le risorse e il processo di privatizzazione<sup>413</sup>. La differenza tra il sistema attuale e quello sovietico sta nel fatto che mentre prima esistevano legami verticali tra patroni e clienti solo in

---

<sup>411</sup> Nakaya, S. (2009). *Aid and Transformation from a war economy to an oligarchy in post-war Tajikistan*. Central Asian Survey, 28 (3) , 259 - 273.

<sup>412</sup> V. anche Terzo Capitolo (le mancate riforme) e Quarto Capitolo (sulla decentralizzazione) a tal proposito

<sup>413</sup> De Danieli, F. (2010). *Silk Road Mafias: The Political Economy of Drugs and State-Building in Post-Soviet Tajikistan*. London: PhD Dissertation. School of Oriental and African Studies. Unpublished.



ambiti formali (istituzioni) e informali (gruppi criminali), attualmente anche il rapporto tra questi due ordini è stato contagiato dalle relazioni patrono-cliente.

Anatoly Khazanov in un'analisi del Centro Asia e dell'autoritarismo centroasiatico afferma infine che il conflitto tajiko fu uno scontro tra fazioni regionali che per vari motivi scelsero orientamenti politici e ideologici diversi<sup>414</sup>. Le fazioni presentano alcuni tratti dei gruppi di "mutual aid" già riscontrati nell'analisi di Roy e atri. Aggiunge però un aspetto molto interessante, ossia il meccanismo di lealtà verticale all'interno del gruppo.

*"The excessive concentration of power on the highest level is repeated on the local level. Every high ranking official selects his own entourage from among his kin or fellows from his place of origin and grants them employment promotion and protection. His subordinates in turn, copy their patron's practices in selecting their own sycophants down to the lower levels of society. To become a good client of a big patron one should have one's own client, in other words, to be a little patron one's self"*<sup>415</sup>.

Secondo Khazanov il Centro Asia sta assistendo al consolidarsi di stati post-totalitari in cui vige un iperpresidenzialismo, l'assenza di una vera separazione dei poteri, opposizioni frammentate, l'assenza di controllo dei pubblici ufficiali e costanti violazioni delle libertà civili e politiche. In questi stati il potere si è traslato in *proprietà*, si è creato un capitalismo politico che riprende tratti della prassi sovietica (meccanismi di distribuzione delle risorse patrono-cliente) e tratti della prassi pre-sovietica (prestigio e potere come merce di scambio per l'obbedienza e la fiducia).

---

<sup>414</sup> Khazanov, A. (2011). *Authoritarianism and its consequences in ex-Soviet Central Asia*. In R. L. Rasuly-Paleczek, *Ethnicity, Authority and Power in Central Asia: New Games Great and Small* (p. 19-38). New York: Routledge.

<sup>415</sup> *Ibidem*, g. 29

## Conclusioni : le quattro fasi dell'accademia

Da questo excursus emergono posizioni molto contrastanti sulle cause del conflitto, gli attori e i meccanismi di mobilitazione dei gruppi armati. I lavori prodotti prima della fine del conflitto da Tadjbakhsh, Gretsky, Abdullaev, Khudonazar e Akbarzadeh presentano interpretazioni diverse tra loro e possono essere divisi e in due fasi omogenee. Tadjbakhsh, Gretsky e Khudonazar presentano il conflitto come una polarizzazione sull'asse status quo- trasformazione. Tra gli elementi su cui le tesi dei tre autori differiscono vanno annoverati:

- il peso relativo riconosciuto alle alleanze internazionali nella definizione dell'esito del conflitto;
- gli strumenti, ossia le istanze utilizzate dai rappresentanti dei due poli perché fossero imbracciate le armi; e
- l'identità dei gruppi che si armarono e quindi decisero le sorti del conflitto.

Per Tadjbakhsh furono le armi imbracciate dai Kulobi a incendiare il conflitto e a schiacciare le forze della trasformazione. Per Khudonazar l'islam fu il pretesto grazie al quale furono imbracciate le armi per ristabilire lo *status quo*. L'avvicendamento tra kulob e kujand fu, in tal senso, un esito imprevedibile di una strategia di lotta politica e militare. Per Gretsky , i Kujandi e gli Uzbeki invocando il pericolo islamico riuscirono nel loro intento di coinvolgere militarmente i russi a difesa dello *status quo*.

Per Abdullaev e in qualche modo anche per Akbarzadeh il conflitto fu una guerra tra fazioni locali. Per Abdullaev gli schieramenti erano rispettivamente: Kulobi, Kujandi e Hissari contro Garmi e Pamiri. Secondo Akbarzadeh il conflitto iniziò come uno scontro tra sostenitori dello *status quo* e gruppi che chiedevano una trasformazione del paese ma poi, salvo che per le potenze straniere interessate, cambiò natura. Nella prima fase, secondo Akbarzadeh i Kujandi utilizzarono l'islam ortodosso per rompere il fronte delle potenziali forze progressiste. In questa fase le armi tacquero e lo scontro rimase nell'alveo dell'agone politico. Il conflitto armato si infiammò invece solo

successivamente e su basi completamente diverse, ossia su basi clanico-regionalistiche. Le fazioni furono appoggiate anche dall'esterno e lottarono per la conquista di rendite (ossia per l'apparato statale e gli annessi sussidi). Gli Uzbeki e i russi intervennero invece per tutelare lo *status quo*, i russi utilizzarono l'istanza islamica per giustificare il loro intervento nel conflitto in patria.

Con l'andare del tempo, dallo scontro ideologico la letteratura è passata ad un'interpretazione che avvalorava il localismo clanico-religioso come elemento prevalente nella mobilitazione dei gruppi armati e nella definizione degli schieramenti. Attualmente è possibile individuare una corrente di pensiero organica: all'interpretazione clanico-regionalistica infatti è stata associata in questa fase una lettura che, mettendo al centro l'unità di base della società tajika, la *rete di sicurezza* e le alleanze tra quest'ultime, ha ribaltato ancora una volta la prospettiva del conflitto concentrandola più sul paese che sulle potenze esterne (che diventano quindi marginali alla narrazione). In questa terza fase, la letteratura del conflitto abbandona definitivamente la questione islamica come elemento di valore nella spiegazione degli eventi. L'islam diventa quindi un fattore identitario tra tanti ma non quello che determina la contrapposizione armata, come affermò Akbarzadeh.

Rubin come Akbarzadeh ritiene che lo scontro si sia infiammato sulla base di una disperata corsa alle risorse che ha schiacciato le società sulle appartenenze regionali. Roy, Akiner, Barnes e il "secondo" Akbarzadeh<sup>416</sup> ritengono invece che il conflitto sia nato dalla necessità delle unità di base, sollecitate dai rispettivi notabili, di accaparrarsi posizioni e rendite in un momento in cui le strutture di potere stavano subendo una transizione e vigeva un clima di forte instabilità. I notabili secondo Roy mobilitarono gruppi armati grazie ai meccanismi tradizionali del *dowre*<sup>417</sup>. La posizione di Akiner e Barnes riprende il senso della mobilitazione dei "piccoli feudi/network" dei notabili e aggiunge che la causa dell'instabilità di cui sopra va cercata nella crisi economica degli anni precedenti al conflitto.

---

<sup>416</sup> Akhbarzadeh, S. (2001). Abdullajanov and the "Third Force". In C. B. Abdullaev, *Accord - Politics of Compromise, the Tajik peace process* (p. 30 -31). London: Conciliation Resources.

<sup>417</sup> V. paragrafo 5.2

Nella quarta fase che ha interessato la letteratura sul Tajikistan, il focus si è spostato dalle unità di base alle “*milizie di base*”. Sgombrato il campo dalle letture che volevano l’islam, la democrazia o altre *ideologie* alla radice della mobilitazione delle unità di base, il focus è passato sull’identificazione dei gruppi che imbracciarono le armi (prima di tutto, sul se andassero considerati come gruppi inseriti nelle unità di base o come qualcosa di diverso e separato da questi) e sul relativo meccanismo di attivazione. Non è da escludere che questa nuova prospettiva sia stata indirettamente influenzata dall’emergere della nuova crisi afghana (9/11). Le cause originali del conflitto assumono contorni molto sfumati. Per Nourzhanov, Jonson e Khazanov, il conflitto nasce da questioni regionali. Per Kilavuz nasce dalla contesa per il governo repubblicano. Nourzhanov, Khazanov e Kilavuz riconoscono una società stratificata su due livelli, quello delle élites e quello delle unità di base. Descrivono quindi i meccanismi che hanno prodotto la corsa alle armi delle unità di base. Acquisendo da Haeathershaw l’idea che le unità di base si siano attivate solo per reazione agli attacchi violenti di cui furono vittime -nonostante la loro ritrosia ad entrare in conflitti di un livello differente (quello delle élite), Kilavuz aggiunge che l’attivazione sia stata un processo top-down, ossia sia partita dalle élite e abbia fatto leva su strumenti molto vari (sentimenti di rivalsa, accordi ecc.). Secondo Nourzhanov l’attivazione è stata una reazione automatica al degenerare del conflitto (vendetta). Per Khazanov l’attivazione delle unità di base nei conflitti fa parte del *milieu* tradizionale centroasiatico.

L’interpretazione della guerra, come detto nell’introduzione al Capitolo, diverge molto a seconda del peso che viene dato: alle potenze straniere sul fronte militare, alle istanze ideologiche (democrazia, islam, status quo), alle istanze localistiche/regionalistiche nella mobilitazione delle unità di base. Laddove emerga molto chiaramente -per gli autori di riferimento- che la mobilitazione su base ideologica ed etnica avesse come obiettivo o un cambiamento oppure la conservazione dello Stato; per gli autori che trattano le istanze regionalistiche, l’oggetto della contesa non è altrettanto chiaro. Alcuni riferiscono la conquista delle

rendite, il che significa gli incarichi statali, locali e nazionali, (Rubin, Akbarzadeh, Kilavuz, Khazanov, Nakaya e Roy); altri raccontano questa occupazione delle cariche più come un esito che come un proposito (Akiner, Akiner e Barnes, e Haeathershaw); altri non danno alcuna spiegazione sul cosa e perché abbia mosso in prima battuta l'escalation del conflitto (Nourzhanov e Khazanov).

Alcuni autori ritengono che la guerra sia stata una guerra tra regioni o unità di base; altri ritengono che sia stata una guerra tra *élites* che hanno poi coinvolto i/le relative:

- unità di base (Kilavuz, Akiner, Akbarzadeh)
- regioni (Abdullaev e Rubin)
- unità di base e regioni (Khazanov e Nourzhanov)

Altri affermano invece che ci siano semplicemente stati due conflitti diversi, uno delle *élite* e l'altro delle unità di base (Haeathershaw).

# Considerazioni conclusive

## Introduzione

In coerenza con il metodo cumulativo di Khun<sup>418</sup> la teoria più solida sarà quella che riesce a ricomprendere e spiegare il maggior numero di fatti: in questo caso, il maggior numero di dinamiche e di causazioni descritti nel Capitolo precedente. Dalle teorie di Tadjbakhsh, Gretsky e Khudonazar si acquisisce l'idea che la contesa si sia svolta sull'asse trasformazione- status quo (che nel Quinto Capitolo è stato definito il "primo tempo" del conflitto). Dalle posizioni di Rubin, Akbarzadeh, Kilavuz, Khazanov, Nakaya e Roy si acquisisce invece la teoria che la contesa armata sia stata motivata dalla volontà di conquistare le rendite, ossia gli incarichi statali (locali e nazionali), afferenti sia alle strutture istituzionali che a quelle produttive (che nel Quinto Capitolo è stato definito il "secondo tempo" del conflitto).

Resta invece più difficile stabilire chi e per quali ragioni contestasse lo status quo e soprattutto, come si è riusciti ad alzare il livello dello scontro.

Questo capitolo conclusivo cercherà di offrire una lettura comprensiva della storia del conflitto e, partendo da questa, cercherà di far emergere gli elementi strutturali del contesto tajiko. Tali elementi devono essere rintracciati sia nel momento precedente il conflitto che in quello successivo grazie ad una rilettura di tutto il materiale analizzato nei capitoli precedenti. Questi tratti, che Braudel definirebbe di storia sociale e geografica, saranno quindi illustrati nella loro interazione con il lavoro delle organizzazioni internazionali per dimostrare i vizi di cui al Primo Capitolo.

---

<sup>418</sup> Già richiamato nell'Introduzione; si veda anche: Fisichella, D. (2003). *Lineamenti di scienza politica: concetti, problemi, teorie*. Roma: Carocci.

## Il Tajikistan sovietico

L'analisi storica può essere utile a spiegare entrambi "i tempi" del conflitto accennati in precedenza. Grazie alla schematizzazione di Evans<sup>419</sup> e agli elementi appresi dalle riflessioni degli autori presentate sopra si cercherà di dar senso all'intreccio delle due contese e di individuare gli obiettivi delle parti in gioco. Nel paragrafo successivo, sempre sulla base della schematizzazione di Evans si tenterà invece di capire se e come lo stato emerso dal conflitto differisca da quello precedente e come le caratteristiche di questo stato dialogano con gli impulsi allo sviluppo endogeni (del paese) ed esogeni (della macchina dello sviluppo).

Si riporta di seguito lo schema dello stato "sviluppista" proposto nel Primo Capitolo.

CARATTERISTICHE DELLO "STATO SVILUPPISTA"		
1	Capitali	Lo stato sopperisce all'assenza di capitali.
2	Induzione	Lo stato riesce a pilotare gli investimenti dei privati.
3	Agenzia	Lo stato si dota/legittima il lavoro di un'agenzia pubblica (es. più significativo è il MITI in Giappone) dedicata alla razionalizzazione degli investimenti.
4	Appartenenza	La burocrazia (e nello specifico quella che forma il MITI) è forte, talentuosa e prestigiosa. C'è un'osservanza rigida delle norme, gli incentivi della collettività del corpo burocratico e quelli individuali sono allineati. C'è autonomia, non anarchia
5	Network interno	L'apparato dello stato, ad altissimo livello, è

---

<sup>419</sup> Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. . Princeton: Princeton University Press.

		composto da persone formate nelle stesse università. Il network naturale creatosi durante gli anni di formazione rappresenta uno strumento di naturale scioltezza della pratica burocratica.
6	Network esterno	I vertici dello stato e dell'economia, ad altissimo livello, sono composti da persone formate nelle stesse università. Il network naturale creatosi durante gli anni di formazione rappresenta uno strumento di naturale apertura del corpo burocratico. I due vertici definiscono insieme strategie e politiche industriali
7	Consenso	Il network esterno garantisce il consenso allo stato

**Figura 24: Caratteristiche dello "stato sviluppatista" – Evans**

Per sgombrare il campo dai dubbi sulla posizione della Repubblica Socialista Sovietica del Tajikistan sull'asse "predatorio" – "sviluppatista", si acquisisce come punto di partenza, il fatto che tra le prime azioni dei Kujandi degli anni dopo-Protopopov (1937-46)<sup>420</sup> ci fu la soppressione di tutte le altre province (escluso il Pamir). Questa centralizzazione riportata da Roy e Rubin<sup>421</sup> è sufficiente a dimostrare una relazione di diffidenza tra i vertici dello stato e le sue strutture, se non addirittura, localizzando i vertici e le strutture, una relazione di diffidenza tra una regione e le altre. Lo smantellamento delle strutture burocratiche intermedie esclude la possibilità che durante il regime di Kujand esistesse quell' "embedded autonomy" di cui parla

<sup>420</sup> V. Quinto Capitolo e Khudonazar, D. (1995). The conflict in Tajikistan: Questions of Regionalism. In R. Z. Eisenhower, *Central Asia: Conflict, Resolution, and Change* (p. 249-264). Washington: CPSS Press.

<sup>421</sup> Roy, O. (2000). *The New Central Asia*. London: I.B.Tauris; e Rubin, B. (1998). Russian Hegemony and State Breakdown in the Periphery: Causes and Consequences of the Civil War in Tajikistan. In J. S. Rubin, *Post-Soviet Political Order: Conflict and State Building* (p. 128-161). New York: Routledge



Evans<sup>422</sup>. Nel glossario utilizzato sopra, questo significa infatti che non c'era né l'"appartenenza" né il "network interno" tipici degli stati "sviluppisti".

In secondo luogo l'arroccamento dei Kujandi fu rinforzata, come affermano sia il Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP1)<sup>423</sup> sia Gretsky<sup>424</sup>, per un verso dall'*embargo di fatto* del resto del paese -isolato sulle montagne, e per l'altro, dalla vicinanza geografica e artificiale creata dagli impianti ferroviari e stradali, con l'Uzbekistan. Come prova dell'arroccamento, Khudonazar<sup>425</sup> porta addirittura la suddivisione dei quartieri residenziali nella capitale, Dushanbe: il centro ai Kujandi, le periferie a coloro che provenivano dalle altre regioni. In effetti, con dati molto diversi (40% o 70%), tanto il PRSP1, quanto Gretsky, Khudonazar e Rubin affermano che i Kujandi riuscirono ad acaparrarsi larga parte dei sussidi di Mosca. Gretsky, Khudonazar e Rubin affermano anche che, salvo poche *enclaves* (i.e. Kurgan Tube per i campi di cotone, e Hissar per la fabbrica di alluminio), il Paese a sud di Uro Teppa non fu mai interessato dal processo economico e politico dell'industrializzazione.

Questa dinamica va in direzione diametralmente opposta a quella descritta da Evans utilizzando l'indicatore "capitali" dello stato "sviluppista". Per questo motivo e per via del fatto che in un economia pianificata:

- non esisteva una classe propriamente industriale (men che meno nelle regioni a sud della valle del Ferghana, l'unica zona industrializzata del paese),

---

<sup>422</sup> Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. . Princeton: Princeton University Press.

<sup>423</sup> V. Quarto Capitolo e anche: Government of Tajikistan. (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da [imf.org: http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/tjk/01/061902.pdf](http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/tjk/01/061902.pdf)

<sup>424</sup> Gretsky, S. (1995). Civil War in Tajikistan: Causes, Developments and Prospects for Peace. In R. Z. Eisenhower, *Central Asia: Conflict, Resolution, and Change* (p. 217-247). Washington: CPSS Press.

<sup>425</sup> Khudonazar, D. (1995). The conflict in Tajikistan: Questions of Regionalism. In R. Z. Eisenhower, *Central Asia: Conflict, Resolution, and Change* (p. 249-264). Washington: CPSS Press

- la classe industriale e quella politica non perseguivano interessi distinti (impossibilità di un “network esterno”, e quindi di concertazione e “consenso”)<sup>426</sup>,

è possibile affermare che, a dispetto della retorica sovietica, la Repubblica Tajika a guida-Kujand non fosse né uno stato “sviluppista”, né una forma intermedia.

E’ quindi possibile definire il Tajikistan “predatorio”? Se sì, quali erano i tratti specifici della versione sovietica tajika dello stato “predatorio” in periodo sovietico?

<b>CARATTERISTICHE DELLO “STATO PREDATORIO”</b>		
1	Forza	Lo stato riesce a implementare le sue azioni senza entrare in negoziazioni con la società civile.
2	Debolezza	Lo stato è incapace di trasformare la società e l’economia.
3	Estrazione	Lo stato riesce ad estrarre e appropriarsi delle risorse pubbliche.
4	Frammentazione	Lo stato non riesce a controllare l’operato dei pubblici ufficiali. E’ il regno degli individui e non della coesione corporativa (della burocrazia).
5	Occupazione	L’apparato dello stato, al vertice (ministeri, organi giudiziari e forze dell’ordine) è controllato dal clan del presidente e dai suoi uomini di fiducia. A scendere, la prima cerchia è assegnata a coloro i quali hanno relazioni personali e dirette con il Presidente e dipendono (per rendita e prestigio) da quest’ultimo.
6	<i>Marketization</i>	I personalismi dei vertici statali provocano

<sup>426</sup> I processi di acquisizione degli *assets* pubblici, da parte dei manager di apparato (descritti nel Quarto Capitolo) durante le prime privatizzazioni dimostrano anzi, la longevità e la solidità di questa commistione di interessi

	ossia la compravendita di ogni cosa	l'impraticabilità di comportamenti legalmente ineccepibili da parte delle sfere più basse. In un effetto-valanga, qualsiasi frammento di potere pubblico (anche a livelli bassissimi) riesce ad essere sfruttato per acquisire risorse e denaro (collusione).
7	Repressione	L'unico ambito di presunta coesione corporativa è offerto dalla forza repressiva che riesce anche a proiettarsi sul territorio.
8	Dipendenza	Il controllo dipende non dal consenso ma dalle alleanze internazionali
9	Paralisi	In un contesto dove tutti i comportamenti sono dettati dal personalismo e dalla compravendita, la nascita di una classe borghese orientata ad effettuare investimenti di lungo termine è praticamente impossibile
10	Departecipazione	E' l'obbiettivo strategico e politico dello stato, che gli garantisce la sopravvivenza. Tutti i gruppi di interesse che possono contendere il potere al clan del presidente e ad i suoi associati sono distrutti prima ancora di emergere. E' la disarticolazione della società. Senza organizzazioni d'interesse (interessi di lungo periodo) non c'è trasformazione, non c'è tempo, senza trasformazione c'è solo disordine e stagnazione/immobilismo.

Figura 25: Caratteristiche dello "stato predatorio" –Evans

Sui motori del cambiamento, in particolare sull'indicatore n.8 della Figura 25: "Paralisi", al di là degli ostacoli strutturali di un'economia pianificata, è utile anche sommare l'effetto dovuto all'attribuzione di Bukhara e Samarcanda all'Uzbekistan.

Secondo quanto afferma Gretsky infatti<sup>427</sup>, il popolo tajiko, fu decapitato della sua classe borghese nel momento stesso della definizione dei confini del paese, ossia quando si decise che Samarcanda e Bukhara, i borghi centroasiatici storicamente vocati al commercio e all'industria, furono assegnati all'Uzbekistan.

Sulla capacità di **“estrazione”** dei Kujandi come già è stato detto la letteratura presenta un dato che varia dal 40% al 70% del flusso economico proveniente da Mosca.

Sul rapporto tra i vertici politici e le strutture dello stato fanno testo Khudonazar e Akbarzadeh<sup>428</sup>, i quali hanno affermato che i vertici usarono gli incarichi pubblici per cooptare singoli individui e comprarne l'appoggio incondizionato.

Secondo Akbarzadeh e Rubin, grazie a questa distribuzione di rendite si creavano veri e propri network. Questi network di “notabili” (definizione utilizzata da Roy), vere e proprie cinghie di trasmissione tra il vertice e la popolazione, venivano eventualmente rinsaldati grazie all'istituto del matrimonio. A differenza di un network vero e proprio, questi network non erano orizzontali ma gerarchici. I notabili cooptati dipendevano, nella loro autorità, da quelle che sono state definite “unità di base” (sull'integrità di queste “unità di base” si darà conto nel successivo paragrafo). L'autorità che li rendeva “notabili”, ossia degni di partecipare 1) al gioco degli incarichi in funzione passiva e 2) al gioco dell'estrazione e della distribuzione delle risorse in funzione attiva, dipendeva in prima istanza proprio dalla loro volontà e capacità di acquisire e ridistribuire risorse alla base. La fiducia dei ranghi inferiori del network gli poteva essere revocata (Roy), così come quella dei ranghi superiori. D'altro canto però le cooptazioni investivano non solo uomini provenienti da Kujand ma persone provenienti da tutto il territorio tajiko. In qualche modo questo significava che i notabili non erano solo vittime dei meccanismi di fiducia, ma che potevano anche loro tradire le proprie responsabilità e allontanarsi dal proprio territorio d'origine e dalle proprie “unità di base”, inseguendo vantaggi personali.

---

<sup>427</sup> Gretsky, S. (1995). *Civil War in Tajikistan: Causes, Developments and Prospects for Peace*. In R. Z. Eisenhower, *Central Asia: Conflict, Resolution, and Change* (p. 217-247). Washington: CPSS Press.

<sup>428</sup> Akbarzadeh, S. (1996). *Why did Nationalism Fail In Tajikistan?* *Europe Asia Studies*, 48 (7).

Sulla struttura dei ranghi inferiori di questa “catena” è utile riprendere il concetto di Khazanov:

*“Every high ranking official selects his own entourage from among his kin or fellows from his place of origin and grants them employment promotion and protection. His subordinates in turn, copy their patron’s practices in selecting their own sycophants down to the lower levels of society. To become a good client of a big patron one should have one’s own client, in other words, to be a little patron one’s self”<sup>429</sup>.*

E’ fuorviante credere quindi che esistesse un’unità di base solida oltre i confini della famiglia estesa. Tutti i rapporti, da quelli familiari a quelli di villaggio, salendo verso il vertice politico-economico, erano rapporti di scambio. Queste dinamiche rispondono, nella definizione di Evans al concetto di **“frammentazione”** e di **“marketization”**. Alla luce del meccanismo di sopravvivenza dei network (cooptazione e alimentazione del livello inferiore) pena la rottura del patto di fiducia<sup>430</sup>, sembra che l’indicatore **“forza”** non si applichi pienamente allo stato predatorio tajiko di era sovietica.

Il secondo esito di questo processo di cooptazione è quello che Evans chiama **“occupazione”**<sup>431</sup>. Nello specifico, l’**“occupazione”** e la **“marketization”** avvengono come afferma Roy, sfruttando le strutture amministrative dello stato sovietico. Gli incarichi pubblici sono il campo da gioco di questa dinamica di occupazione e affiliazione. Se non bastasse il partito unico e l’impossibilità della

---

<sup>429</sup> Khazanov, A. (2011). Authoritarianism and its consequences in ex-Soviet Central Asia. In R. L. Rasuly-Paleczek, *Ethnicity, Authority and Power in Central Asia: New Games Great and Small* (p. 19-38). New York: Routledge, pg.29

<sup>430</sup> Roy, O. (2000). *The New Central Asia*. London: I.B.Tauris.

<sup>431</sup> Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. . Princeton: Princeton University Press, pg.44

composizione dei conflitti ad esso connessa<sup>432</sup>, l'abolizione delle regioni rappresenta, alla luce del meccanismo di "occupazione" appena descritto, un indicatore del fenomeno che Evans definisce di "**de partecipazione**".

Ma cosa rende tale il vertice del network e dove si trova il vertice del network?

Come illustrato nell'analisi precedente, il vertice risiede nelle strutture apicali dello stato e del partito.

	<b>Incarico</b>	<b>Nazionalità/ Regione</b>
PARTITO	Primo Segretario del Comitato Centrale del Partito	Tajika – Kujand (Nord)
	Secondo Segretario del Comitato Centrale del Partito	Tajika – Kujand (Nord)
STATO	Presidente	Tajika – Kujand (Nord)
	<i>Speaker</i> del Parlamento	Tajika – Pamir/Garm (Est/Centro)

**Figura 26: Assegnazione degli incarichi**

Dalla lotta per le posizioni di vertice si può dedurre che queste, a differenza di tutte le altre, fossero le uniche non soggette al meccanismo di contrattazione. Come si evince dallo schema sopra<sup>433</sup>, l'unico organo apicale escluso dall'occupazione e ceduto alla cooptazione è il parlamento, presieduto dai rappresentanti delle regioni del centro e

<sup>432</sup> Su questo punto v. Akiner e Barnes Barnes, S. A. (2001). *The tajik civil war: causes and dynamics*. In C. B. Abdullaev, *Accord - Politics of Compromise, the Tajik peace process* (p. 16-21). London: Conciliation Resources.

<sup>433</sup> Khudonazar, D. (1995). *The conflict in Tajikistan: Questions of Regionalism*. In R. Z. Eisenhower, *Central Asia: Conflict, Resolution, and Change* (p. 249-264). Washington: CPSS Press.

dell'est del paese. Il vertice è tale perché gestisce i rapporti con l'esterno che, nel caso Tajikistan sovietico, significa preminentemente con Mosca. Il Tajikistan nello specifico però, era obbligato ad un passaggio in più. Il suo prima interlocutore, infatti, era l'Uzbekistan, a cui, come descritto nitidamente da Gretskey, Mosca aveva riconosciuto il ruolo di "fratello Maggiore"<sup>434</sup>. Mantenere la titolarità esclusiva del rapporto con l'Uzbekistan e con la Russia significava presidiare, per parte dei Kujandi, il flusso di sussidi e la gestione dell'ordine pubblico -che rimaneva però facoltà di Mosca. Quest'ultima infatti era affidata al KGB<sup>435</sup> e al 201°battaglione russo di stanza in Tajikistan. E' interessante notare che, secondo Khudonazar, i Kujandi hanno avuto accesso alle posizioni preminenti della struttura dello stato grazie alla minaccia islamica sbandierata da B. Gafurov negli anni '40. Questa campagna ha avuto il merito di isolare il resto del paese e accreditare Kujand agli occhi di Mosca. Gretskey afferma che gli Uzbeki avrebbero giocato questa partita pretestuosa in cambio del riconoscimento ufficioso da parte Kujandi del loro ruolo di "fratelli Maggiori" e di potenza egemonica nell'area.

I due elementi appena descritti dettagliano la declinazione tajiko-sovietica del modello "predatorio". Nel modello infatti 1) è lo stato predatorio che gestisce l'ordine pubblico in prima persona e 2) le risorse estratte sono quelle prodotte dallo stato stesso. Nel Tajikistan sovietico invece, la "**dipendenza**" dalle potenze straniere non è solo retorica ma anche sostanziale, e afferisce sia al campo delle risorse che a quello della sicurezza, ossia a quello che Evans chiama (ambito della) "**repressione**". Allo stesso tempo poi, la "**debolezza**" intesa come incapacità "di trasformare la società e l'economia" non è imputabile solo ai Kujandi bensì anche al patto di tolleranza tra Uzbekistan e Kujandi grazie al quale i Kujandi hanno potuto catturare le risorse sovietiche (i sussidi) abbandonando al loro destino le comunità montane<sup>436</sup>.

---

<sup>434</sup> Gretskey, S. (1995). Civil War in Tajikistan: Causes, Developments and Prospects for Peace. In R. Z. Eisenhower, *Central Asia: Conflict, Resolution, and Change* (p. 217-247). Washington: CPSS Press.

<sup>435</sup> Khudonazar, D. (1995). The conflict in Tajikistan: Questions of Regionalism. In R. Z. Eisenhower, *Central Asia: Conflict, Resolution, and Change* (p. 249-264). Washington: CPSS Press.

<sup>436</sup> Rubin, B. (1998). Russian Hegemony and State Breakdown in the Periphery: Causes and Consequences of the Civil War in Tajikistan. In J. S. Rubin, *Post-Soviet Political Order: Conflict and State*

Alla luce di questa analisi è possibile affermare che lo stato sovietico tajiko fosse uno stato predatorio, eccezion fatta per quel che concerne la **“forza”** e quindi in qualche modo per l'autonomia dalla popolazione che il potere poteva esprimere. Sembra infatti che i “notabili”, così come il vertice, non fossero completamente autonomi dai ranghi inferiori dei network, e che questi ultimi, proprio tramite il meccanismo descritto da Khazanov<sup>437</sup>, riuscissero ad esercitare un certo tipo di controllo *indiretto* sul vertice. In un certo qual modo, sia i vertici che i livelli intermedi avevano un obbligo di **“accountability”**.

### Il “nuovo” Tajikistan

Questo paragrafo analizzerà -sempre sulla base del modello di Evans- la situazione del paese emerso dal conflitto, ossia il Tajikistan guidato da Rahmon fin dalla conclusione del conflitto. In questa parte, alle analisi dell'accademia verranno accostate le analisi di contesto dei documenti strategici delle organizzazioni internazionali e del Governo analizzate nel Quarto Capitolo.

La ricostruzione servirà anche a rileggere le azioni del sistema delle organizzazioni internazionali ed, eventualmente, a verificarne i vizi storici descritti nel Primo Capitolo.

Come emerge dal PRSP1 (2002-2007)<sup>438</sup> era già chiaro al tempo che si stesse verificando un nuovo processo di accentramento dei poteri, questa volta nell'ufficio della Presidenza. Il processo che Evans definisce di **“occupazione”** viene ribattezzato

---

*Building* (p. 128-161). New York: Routledge; e Khudonazar, D. (1995). The conflict in Tajikistan: Questions of Regionalism. In R. Z. Eisenhower, *Central Asia: Conflict, Resolution, and Change* (p. 249-264). Washington: CPSS Press.

<sup>437</sup> V. prima

<sup>438</sup> Government of Tajikistan. (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/tjk/01/061902.pdf>



da Akiner e Heathershaw la “Kulobizzazione” dello stato<sup>439</sup>. Negli anni più recenti (così come nel periodo sovietico) i due autori ravvisano meccanismi di cooptazione e l'alimentati dalla distribuzione di rendite verso i ranghi inferiori, attraverso la distribuzione di incarichi e rendite di posizione. La cooptazione dei leader dell'Opposizione, identificabili di volta in volta, come notabili o *warlords* (quando le due figure non arrivavano a coincidere), avvenne sia durante gli anni del conflitto (già dal 1992 secondo Nourzhanov<sup>440</sup>) che dopo la firma del trattato di pace. Il trattato di pace stabiliva infatti, che l'accomodamento *politico* sarebbe passato dalla distribuzione del 30% degli incarichi istituzionali (nazionali e locali) ai leader dell'opposizione. Questa cooptazione interessò, secondo l'UNDAF<sup>441</sup>, anche i membri del parlamento che andarono a ricoprire quella quota del 30%, riducendo il luogo della dialettica politica ad uno spazio uniforme. La composizione del parlamento rappresentava da un lato la riprova dell'efficacia del metodo e dall'altro l'“impossibilità” di un'opposizione politico-partitica espressa nei luoghi istituzionali<sup>442</sup>.

La corruzione dilagante denunciata dai primi documenti di pianificazione delle organizzazioni internazionali e confermata anche dalla letteratura (Heathershaw, De Danieli<sup>443</sup>) verifica la nozione di “**frammentazione**” di Evans. Questa frammentazione

---

<sup>439</sup> Heathershaw, J. (2005). The Paradox of Peacebuilding: Peril, Promise and Small Arms in Tajikistan. *Central Asian Survey*, 24 (1) , 21-38, e Barnes, S. A. (2001). The tajik civil war: causes and dynamics. In C. B. Abdullaev, *Accord - Politics of Compromise, the Tajik peace process* (p. 16-21). London: Conciliation Resources.

<sup>440</sup> Nourzhanov, K. (2005). Saviours of the Nation or Robber Barons? Warlord Politics in Tajikistan. *Central Asian Survey*, 24 (2) , 109-130.

<sup>441</sup> V. Quarto Capitolo e United Nations. (2003a). *UNDAF 2005 - 2009*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da unesco.org: <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Tajikistan/Tajikistan%20UNDAF%202005-2009.pdf>

<sup>442</sup> Hall, M. (2002). *Tajikistan: The Mirage of Stability*. Tratto il giorno Agosto 18, 2012 da Perspective: <http://www.bu.edu/iscip/vol13/Hall.html>

<sup>443</sup> Heathershaw, J. (2005). The Paradox of Peacebuilding: Peril, Promise and Small Arms in Tajikistan. *Central Asian Survey*, 24 (1) , 21-38; e De Danieli, F. (2010). *Silk Road Mafias: The Political Economy of Drugs and State-Building in Post-Soviet Tajikistan*. London: PhD Dissertation. School of Oriental and African Studies. Unpublished.

sembra tanto più forte quanto più ci si allontani dal vertice<sup>444</sup>. A differenza di quanto si potrebbe immaginare, questa frammentazione, come spiega Khazanov è assolutamente sistemica e dunque di certo conosciuta e tollerata dal vertice<sup>445</sup>. Quanto più ci si allontana dal vertice, tanto più ogni azione è monetizzata ed è ragione di scambio (es. prestazioni sanitarie a pagamento<sup>446</sup>). Il vertice è localizzato, come riferito precedentemente nell'Ufficio di Presidenza<sup>447</sup>. Questa è la dinamica che Evans definisce di “**marketization**”.

Rispetto alla “**repressione**”:

- il crollo dell'Unione Sovietica;
- l'emersione dei gruppi paramilitari durante il conflitto;
- il contributo russo alla vittoria dei Kulobi -“**dipendenza**”; e
- la cooptazione (formale o informale) dei leader dei gruppi paramilitari

impone al governo una posizione d'equilibrio in cui è costretto a farsi da garante con la Russia e con la comunità internazionale degli stati (soprattutto dopo il 9/11) sulla stabilità interna e sul controllo di questi *warlords* cooptati. Come affermano Nourzhanov e De Danieli, questi *warlords* permettono al governo di estendere il suo controllo sul territorio. Come tutte le cooptazioni però, anche questa può far emergere potenziali *competitor* al vertice (CCA<sup>448</sup>). Questi sfidanti saranno quindi o “accomodati<sup>449</sup>” ancora con l'elargizione nuove rendite, o repressi grazie all'intervento degli altri *warlords* cooptati. Anche il settore della difesa, formale o informale che sia,

---

<sup>444</sup> *Ibidem*

<sup>445</sup> Khazanov, A. (2011). Authoritarianism and its consequences in ex-Soviet Central Asia. In R. L. Rasuly-Palezcek, *Ethnicity, Authority and Power in Central Asia: New Games Great and Small* (p. 19-38). New York: Routledge.

<sup>446</sup> Come descritto dal: Government of Tajikistan. (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/tjk/01/061902.pdf>

<sup>447</sup> V. Quarto Capitolo

<sup>448</sup> United Nations. (2003). *Common Country Assesment for Tajikistan*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da docstoc.org: <http://www.docstoc.com/docs/17767218/CCA-Tajikistan>

<sup>449</sup> Da “*élite accoodation*”.

ha delle rendite. Come afferma ancora Nourzhanov le rendite provengono dai mercati illeciti, e non sono un fenomeno nuovo ma esistevano già durante gli anni '80<sup>450</sup>. Le rendite dei mercati illeciti sono state quindi riassorbite dal gioco dell'“**estrazione**” e della distribuzione.

Sempre nel gioco dell'estrazione e della distribuzione è stato riassorbito anche il settore industriale grazie alle riforme strutturali, ossia al processo di privatizzazioni sostenuto dalle organizzazioni internazionali. Sono le stesse organizzazioni a rilevare l'accaparramento degli impianti industriali da parte di vecchie membri dell'apparato del sistema produttivo sovietico (PRSP1<sup>451</sup>).

Neanche il settore finanziario e le relative rendite si sono salvati dal gioco dell'estrazione e della distribuzione<sup>452</sup> ma anzi, controllando quello produttivo – settore costantemente in deficit (PRSP1)- il settore finanziario si è fatto strumento del potere centrale che così, più di prima, è diventato cruciale alla sopravvivenza delle campagne.

Il gioco di estrazione e distribuzione che ha occupato i settori produttivo, finanziario e politico per un verso, e l'inesistenza di un mercato interno dovuto all'isolamento cronico di molte province per l'altro<sup>453</sup>, rendono impossibile la nascita di forze nuove, di motori del cambiamento. Questa situazione è quella che Evans definisce “**paralisi**”. Lo stato predatorio è in questo senso molto “**debole**” perché è incapace di trasformare la società. L'occupazione dei settori industriale e finanziario è avvenuto infatti grazie al sistema di cooptazione dei network (PRSP1). Questo sistema, come

---

<sup>450</sup> Rubin, B. (1998). Russian Hegemony and State Breakdown in the Periphery: Causes and Consequences of the Civil War in Tajikistan. In J. S. Rubin, *Post-Soviet Political Order: Conflict and State Building* (p. 128-161). New York: Routledge.

<sup>451</sup> Government of Tajikistan. (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/tjk/01/061902.pdf>

<sup>452</sup> Nakaya, S. (2009). Aid and Trasformation from a war economy to an oligarchy in post-war Tajikistan. *Central Asian Survey*, 28 (3) , 259 - 273.

<sup>453</sup> Il ruolo dell'“isolamento” nella dinamica storica tajika è rintracciabile sia nel PRSP1, che ne parla in modo esplicito, che nel Terzo Capitolo, dove la gestione dei blocchi stradali rappresentò il primo e più importante strumento di coercizione e controllo.

abbiamo detto in precedenza non rappresenta la **“forza”** dello stato ma il suo esatto contrario, in quanto il potere centrale deve rispondere delle sue azioni, deve cioè dare conto delle proprie scelte (politiche e di spesa) ai ranghi inferiori, in termini attuali ciò che si definisce come **“accountable”**. Quello della mancanza di **“forza”** rappresenta l’unico indicatore in base al quale il Tajikistan non risulta assimilabile all’archetipo dello stato predatorio.

In conclusione possiamo dire che:

- l’inesistenza di strumenti utili a coagulare istanze di cambiamento (siano essi nella politica o nell’economia);
- la pervasività dello scambio (“marketization”) nelle periferie;
- il debito privato crescente e la “repressione finanziaria”;
- l’impossibilità di un mercato interno;
- l’alleanza tra istituzioni formali e informali (*warlords*);
- il *diktat* della stabilità voluto dalle potenze straniere;

paralizzano completamente le potenziali forze alternative, perpetuano un sistema totalizzante (se non totalitario) e costringono all’emigrazione gli individui che non partecipano ai meccanismi di redistribuzione. Come afferma Heathershaw, è forse proprio quest’emigrazione, che drena le forze più giovani dal paese, a scongiurare una nuova *escalation* di tensione e a consentire il perpetuarsi di questo sistema<sup>454</sup>.

## Il sistema arcipelago

Siamo quindi di fronte ad uno stato che non controlla direttamente il territorio (che resta per larga parte inaccessibile), ma *controlla* le persone, ossia è in grado di

---

<sup>454</sup> Heathershaw, J. (2005). The Paradox of Peacebuilding: Peril, Promise and Small Arms in Tajikistan. *Central Asian Survey*, 24 (1) , 21-38.

acquistarne la fedeltà. Questa fedeltà ha costantemente bisogno di essere alimentata attraverso la distribuzione di rendite. Le rendite che lo stato “estrae” e “distribuisce” afferiscono a mercati *legali* o a mercati illeciti. E’ un sistema che si può definire sotto un doppio ostaggio: dei ranghi inferiori che potrebbero mobilitarsi di nuovo come durante il conflitto, e dei *warlords*. Questa duplice minaccia può essere contenuta alternativamente grazie all’uso della forza (v.sopra).

Si tratta dunque di un governo che si accontenta di controllare il sistema produttivo (anche attraverso strumenti finanziari) e guarda al territorio solo se e dove emergono minacce contro il vertice. E’ un potere che si irradia in cerchi concentrici: chi non fa parte del sistema, poiché troppo distante dai meccanismi di redistribuzione delle risorse è condannato all’emigrazione.

Tutte le caratteristiche appena descritte:

- la minaccia costante dei *competitors*
- l’assenza di controllo della territorio e viceversa il controllo delle persone
- il legame di “fedeltà” (garantito da estrazione e distribuzione delle rendite) con cui si controllano le persone
- il potere che si irradia in cerchi concentrici
- l’“estrazione” da remoto
- il monopolio dei legami con l’esterno
- la migrazione come soluzione alla lontananza dal centro

sono le caratteristiche di quello che Jeffrey Herbst<sup>455</sup> in modo quasi ironico definisce un “non-stato”, ovvero *un arcipelago di società*. Ossia una formazione politica precedente allo stato moderno, molto più vicina ai tratti caratteristici dell’Europa feudale che a quelli dell’Europa post-westfaliana. In questa entità infatti manca il rapporto tra lo stato centrale e il territorio che è, per le scienze sociali strutturali

---

<sup>455</sup> Herbst, J. (2000). *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press.

occidentali, la precondizione del “monopolio della forza fisica legittima”<sup>456</sup> e di tutte le altre forme e sostanze di stati (stato autoritario, democratico, totalitario ecc.). Questo sistema politico risulta localizzato solo in funzione dei suoi vicini: i suoi confini geografici, infatti, sono dati da quelli altrui. Non è uno stato fallito perché non ha mai assunto la forma di uno Stato vero e proprio, neanche nel periodo dei Kujandi. Le strutture dello Stato sono solo un utile strumento di sopravvivenza per il network che di volta in volta arriva ad occuparle.

La perenne minaccia al vertice da parte di nuovi antagonisti è secondo Herbst un tratto tipico di questo sistema e lo proietta in una situazione di “**guerra perpetua**”. I raid costanti descritti da Heathershaw e Roche<sup>457</sup> e la minaccia dei “*dispersed informal powers*” denunciata dal governo dall’analisi di contesto del CCA<sup>458</sup> permettono di verificare e confermare questo meccanismo per il Tajikistan attuale. Quello che si può dire in conclusione è che questo modello integra quello dello “stato predatorio” di Evans su due tratti essenziali:

1. l’assenza di “**forza**” che era stato riscontrato, a cui si sostituisce il concetto e le relative dinamiche definite di “**accountability**”
2. il peso dell’emigrazione, che Herbst definisce un vero e proprio moto di rivolta contro il sistema asfittico: è la “*migration as a revolt*”<sup>459</sup>.

---

<sup>456</sup> Fisichella, D. (2003). *Lineamenti di scienza politica: concetti, problemi, teorie*. Roma: Carocci.

<sup>457</sup> Roche, J. H. (2011). Islam and political violence in Tajikistan. *Ethnopolitics Papers*, 8.

<sup>458</sup> United Nations. (2003). *Common Country Assessment for Tajikistan*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da docstoc.org: <http://www.docstoc.com/docs/17767218/CCA-Tajikistan>

<sup>459</sup> Herbst, J. (2000). *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press.

## La guerra dell'arcipelago

Alla luce di queste riflessioni il colpo di stato dell'Agosto del 1991 (Mosca, 1991) e il governo di coalizione rappresentano rispettivamente un "parricidio" nei confronti dell'Unione Sovietica il primo, e la dimostrazione di un vuoto di potere, il secondo. In questo contesto i ranghi immediatamente inferiori al vertice videro un *vacuum* che poteva e doveva essere colmato. La guerra dei network si attivò così. Fu un legittimo assalto al centro nel momento della rottura di un legame di fiducia internazionale. In questa prospettiva, come già si è anticipato nel Terzo Capitolo, il piano internazionale assurge ad un ruolo determinante. I movimenti della Russia e i conseguenti movimenti dell'Uzbekistan descritti nel dettaglio da Gretsky e Tadjbakhsh<sup>460</sup>, e quelli della comunità internazionale descritti nel Quarto Capitolo ebbero un peso rilevante sui giochi di forza interni. In questo contesto, l'islam fu utilizzato da alcune parti escluse dal potere in particolare dal network Kujandi, per acquisire le alleanze internazionali che avrebbero permesso di lanciare un assalto al centro.

La guerra stessa, come afferma Nourzhanov fu un momento di:

- 1) reclutamento di nuovi anelli della catena del network
- 2) nascita di *competitor* rappresentati da nuovi gruppi armati prima contro i Kujandi (1992), poi contro i Kulobi (1995) e infine contro i Kulobi e l'opposizione (1998)<sup>461</sup>.

Questo fatto non esclude ma avvalorava la tesi di Heathershaw il quale afferma che ci fossero diverse guerre in corso. Esclude tuttavia la tesi per cui le guerre in corso fossero solo due: tra unità di base ed élites.

Si può sostenere infatti che non fu una guerra di élite, perché non esistevano e non esistono élites vere e proprie. Lo stesso presidente Rahmon, che riuscì ad occupare il

---

<sup>460</sup> Tadjbakhsh, S. (1994). Tajikistan: From Freedom to War. *Current History*, 93 (582) , 173-177.

<sup>461</sup> Nourzhanov, K. (2005). Saviours of the Nation or Robber Barons? Warlord Politics in Tajikistan. *Central Asian Survey*, 24 (2) , 109-130.

vertice, era infatti un notevole di medio rango. La forza di Rahmon, grazie alla quale riuscì nell'impresa di impossessarsi del governo fu acquisita attraverso il solito meccanismo di "distribuzione". Come affermato precedentemente infatti<sup>462</sup>, il Fronte Popolare assaltò il centro, chiedendo e ottenendo in cambio incarichi e terre. A questo meccanismo di mobilitazione attraverso le promesse di distribuzioni, non sfuggirono neanche notabili e notabili-*warlords* di provenienza diversa da quella di Rahmon, cooptati durante il conflitto. Questo dato esclude:

1. l'ipotesi che alla radice del conflitto ci fossero rivendicazioni propriamente "regionalistiche"<sup>463</sup> che univano trasversalmente un territorio (ranghi alti e bassi dei network). Come già detto, il territorio non è un'entità politica, il network non è localizzato e localizzabile.
2. l'ipotesi che la guerra fosse stata una guerra tra unità di base<sup>464</sup>. L'unità di base, allargata oltre la famiglia estesa, non agisce in modo coeso ma è un'entità politica frammentata.

Sulle motivazioni del conflitto questa teoria conferma e integra quelle degli autori che hanno individuato nell'accaparramento delle rendite, ossia degli incarichi statali, locali e nazionali l'obiettivo ultimo delle fazioni in lotta (Rubin, Akbarzadeh, Kilavuz, Khazanov e Roy).

---

<sup>462</sup> V. Quinto Capitolo

<sup>463</sup> Es. Jonson, L. (2006). *Tajikistan in the new Central Asia*. Londra: I.B. Tauris.

<sup>464</sup> Es. Roy, O. (2000). *The New Central Asia*. London: I.B.Tauris.



## Il peacekeeping e lo sviluppo, i vizi nell'arcipelago

Ma, come interagisce e ha interagito il sistema degli aiuti con questo arcipelago di società? Come ha interagito questo sistema con l'intervento di peacekeeping e con l'agenda dello sviluppo?

Nella seconda parte del Primo Capitolo erano stati individuati alcuni vizi fortemente impattanti in presenza di uno stato predatorio. Questi vizi erano:

- Rafforzamento della classe al potere e dello **status quo** (vizio n. 16)
- Rafforzamento innaturale dello stato e della burocrazia (vizio n.19)
- Proiezione dello stato (burocratico) in luoghi dove prima non c'era (vizio n.21)
  - Liberazione di risorse che vengono dirottate su altro (vizio n.13)
  - Rafforzamento degli eserciti (vizio n.17)
    - Allontanamento della popolazione dai rappresentanti politici (vizio n.14)
    - Scoraggiamento e indebolimento dell'alternativa politica (vizio n.18)
    - Trasformazione del concetto di sviluppo in questione di rilievo tecnico e non politico (vizio n.20)

Si può quindi affermare che in presenza di stati "predatori" le azioni delle organizzazioni internazionali alimentano "sommandosi" più che disinnescare le cause stesse del sottosviluppo.

Gli sforzi delle organizzazioni, come descritto nel Quarto Capitolo, guardano alla condizione del paese nel suo complesso. Allo stesso tempo individuano nella riforma macroeconomica (ovvero nelle privatizzazioni) e nelle riforme legislative di ammodernamento dello stato a sostegno delle politiche di sviluppo, la leva preminente per riattivare le dinamiche di crescita. In effetti però, come l'ultimo Capitolo ha illustrato, le privatizzazioni fortemente volute dalle organizzazioni internazionali sono state assimilate dal sistema ed anzi trasformate in un nuovo

strumento del gioco di “estrazione e distribuzione”. Questo sistema rafforza il network e il governo a guida-Rahmon (vizio 16). Lo stesso meccanismo serve anche ad alimentare il network dei warlords a cui il governo ha subappaltato la sicurezza, rimanendone però in parte ostaggio. Questo dato verifica solo in parte il vizio n.17.

Alla luce del meccanismo di occupazione degli incarichi, definito “Kulobizzazione”, l’invito del Governo affinché le organizzazioni internazionali, investano sull’amministrazione pubblica risulta molto interessato. E’ come se il Governo stesse chiedendo alle organizzazioni di farsi carico di parte del suo carico “distributivo” (vizio n.19). E non sorprende neanche, alla luce del meccanismo delle *enclaves* industriali descritto in precedenza, che il governo punti su pochi ma grandissimi progetti di investimento (vizio n.13). Nessuno di questi riguarda infrastrutture di mobilità il che parrebbe confermare il timore che il rafforzamento delle reti di mobilità possa nuocere all’esclusività del controllo da parte del centro.

Il crollo dell’Unione Sovietica e la cessazione dei trasferimenti da Mosca ha creato una differenza sostanziale tra il sistema predatorio a guida-Kujand e quello a guida-Rahmon. Il meccanismo di estrazione e distribuzione che esisteva prima a carico dei russi, è stato sostituito oggi dall’accesso al credito e quindi dai prestiti concessi dalle istituzioni finanziarie internazionali tra cui il Fondo Monetario Internazionale<sup>465</sup> e dagli altri stati (vizio n.13)

La liberalizzazione del settore finanziario ha prodotto un formidabile meccanismo di controllo da remoto del settore produttivo. Lo stato ha guadagnato un nuovo strumento di proiezione e controllo (vizio n.21)

Sul fronte della “dipendenza” utile a sopperire l’assenza di consenso, dalla Russia e dall’Unione Sovietica in generale, si è sostituita la legittimità offerta dalle Nazioni Unite. L’avvallo del governo a guida-Rahmon durante i primi anni di conflitto; il suo accreditamento; l’avvallo delle sue rielezioni; e in forma indiretta, ma altrettanto

---

<sup>465</sup> Nakaya, S. (2009). Aid and Transformation from a war economy to an oligarchy in post-war Tajikistan. *Central Asian Survey*, 28 (3) , 259 - 273.

incisiva: la pianificazione apolitica tesa a coordinare tutta la macchina dello sviluppo, sopperiscono come prima e più di prima all'assenza del consenso degli esclusi (vizio n.16 e 20).

Questa circostanza contribuisce a chiudere anche il canale internazionale a quanti non partecipano irradiati dai meccanismi di estrazione e distribuzione del vertice. Come illustrato precedentemente, il canale internazionale aveva rappresentato alla fine degli anni '80, la speranza capace di coagulare forze alternative al potere (vizio n.14 e vizio n.18). Il ruolo di coordinamento delle Nazioni Unite e della Banca Mondiale rappresenta in questa prospettiva un freno all'intraprendenza di altre organizzazioni non ancora compromesse col governo. Il coordinamento impatta quindi sulla "departecipazione" e sulla conservazione di tutto il "**sistema arcipelago**".

In questo senso, la depoliticizzazione dell'analisi del contesto e la departecipazione rappresentano un vero e proprio circolo vizioso, così come ipotizzato nel Primo Capitolo.

1. L'approccio difensivo che emerge dall'omissione di un'analisi puntuale del contesto nei documenti strategici (v. Quarto Capitolo) avvalsa infatti il doppio registro del sistema arcipelago. Esattamente come accadeva durante gli anni dell'Unione Sovietica, quando esisteva una pseudo-struttura di stato e il "sistema reale di controllo" del network, in questi anni alla pianificazione nazionale, pienamente conforme con i dettami della scienza economica occidentale, è corrisposto un sistema politico-economico completamente dissonante. Questo doppio registro ha l'effetto devastante di disarmare tutte le organizzazioni internazionali e rendere la pianificazione una lettera morta: la pianificazione è però l'unico vero strumento con cui le organizzazioni possono (v. principi descritti nel Secondo Capitolo) tentare di concertare una condotta migliorativa con gli stati che le ospitano.
2. Attraverso il coordinamento poi, questa ignavia si trasferisce dai *donors* e dalle organizzazioni intergovernative, a quelle non governative e agli *executing partners*. Il secondo effetto della depoliticizzazione è l'appiattimento di tutta la realtà verso

il basso, ossia nel sommerso, i problemi non si affrontano a nessun livello e non rimane che l'emigrazione, "departecipazione" per eccellenza.

## Conclusioni

L'Aiuto Pubblico allo Sviluppo delle Nazioni Unite e della Banca Mondiale in Tajikistan ha operato dunque all'interno di un sistema predatorio.

Il sistema politico tajiko è infatti un "sistema predatorio" che presenta nove delle dieci caratteristiche individuate da Evans<sup>466</sup>, oggi come durante l'Unione Sovietica. Questo sistema non è territorializzato e si fonda su network tenuti insieme da legami personali organizzati in modo verticale. Il centro dello stato è occupato con la forza militare e mantenuto grazie a meccanismi di estrazione e distribuzione di rendite e risorse ai ranghi inferiori. Esiste una pratica che si potrebbe definire di pseudo-"accountability" tra i diversi ranghi. Il legame tra i diversi livelli può venire a mancare per una mancata redistribuzione (e quindi essere negata dal basso), o per il tentativo del rango inferiore di affrancarsi dal rango superiore. In questo caso, si è parlato di "*competitor*", il *competitor* può essere accolto all'interno del network (con l'elargizione di nuove rendite) o smantellato e definitivamente escluso dalla lotta per il potere. Il potere e il controllo si irradiano quindi in cerchi concentrici, facendo sì che quanto più si è lontani dal vertice tanto più si è esclusi, ai limiti dell'autarchia (soprattutto nelle montagne).

Il conflitto degli anni '90 è in realtà la traccia di una guerra perenne in un sistema che è in grado di generare continuamente dei nuovi *competitors* di volta in volta generati dal sistema dei network. Per quelli che non appartengono a nessun network, le popolazioni delle montagne, costantemente isolate dal centro, non rimane che emigrare. L'emigrazione è la risposta politica al sistema politico che si è descritto.

In questo contesto, le privatizzazioni, il nuovo sistema di crediti e l'apoliticità volute e praticate dalle organizzazioni internazionali rappresentano un modo per alimentare più che disinnescare il sistema definito come "arcipelago di società". Ed è proprio questo sistema ad aver prodotto la guerra e a rendere anche attualmente molto difficile la lettura delle dinamiche politiche interne.

---

<sup>466</sup> Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

L'unico modo per uscire da questo *empasse* sarebbe quello di uscire dal canale governativo: lavorare nei territori per territorializzare le risorse e la ricchezza; lavorare nei luoghi dove il controllo non arriva ad irradiarsi; mantenere le forme organizzate del network ma istituzionalizzarle attraverso sistemi elettivi di rappresentanza; elargire gratuitamente servizi, sfidando il *drop out* perché i servizi devono essere gratuiti ed universali e non una merce di scambio; istituire dei centri di selezione del personale per l'amministrazione pubblica per sottrarli al sistema delle rendite di posizione. Costruire strade per liberare la popolazione dall'embargo dell'isolamento e dell'autarchia.

Per tutte le dinamiche suddette e i vizi conseguenti sarebbe giusto infine, che le Nazioni Unite e la Banca Mondiale ponessero tutte queste azioni come condizioni da cui far dipendere la permanenza nel paese delle organizzazioni internazionali. In questo modo affermerebbero coerentemente il proprio ruolo e potere di *primus inter pares*.

## Bibliografia

Abdullaev, K. (s.d.). *The Civil War in Tajikistan*. Tratto il giorno Agosto 3, 2012 da Kamoludin Abdullaev Historian from Tajikistan: <http://kamolkhon.com/the-civil-war-in-Tajikistan/>

Akbarzadeh, S. (1996). Why did Nationalism Fail In Tajikistan? *Europe Asia Studies*, 48 (7).

Akhbarzadeh, S. (2001). Abdullajanov and the "Third Force". In C. B. Abdullaev, *Accord - Politics of Compromise, the Tajik peace process* (p. 30 -31). London: Conciliation Resources.

Akiner, S. (2001). *Disintegration or Reconciliation?* London: Royal Institute of International Affairs.

Barnes, S. A. (2001). The tajik civil war: causes and dynamics. In C. B. Abdullaev, *Accord - Politics of Compromise, the Tajik peace process* (p. 16-21). London: Conciliation Resources.

Barry, M. (2003). *Massud il leone del Panshir. Dall'islamismo alla libertà*. Milano: Ponte alle Grazie.

Bergne, P. (2007). *The Birth of Tajikistan: National Identity and the Origins of the Republic*. London: I.B. Tauris.

Braudel, F. (2002). *Storia, misura del mondo*. Bologna: Il Mulino.

Cardoso, F. (1977). The Consumption of Dependency Theory in the United States', *Latin American Research Review* (12) issue 3 , 7-25.

Chang, H. -J. (2002). *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective* . London: Anthem Press.

COLLIER, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It* 2007. New York: Oxford University Press

Conforti, B. (2002). *Diritto Internazionale*. Napoli: Editoriale Scientifica.

Cronin, B. (2002). The two faces of United Nations: the tension between intergovernmentalism and transnationalism. *Global Governance* 8 , 53-71.

De Danieli, F. (2010). *Silk Road Mafias: The Political Economy of Drugs and State-Building in Post-Soviet Tajikistan*. London: PhD Dissertation. School of Oriental and African Studies. Unpublished.

Draetta, U. (2010). *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*. Milano: Giuffrè Editore.

Draetta, U. (2004). *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Ordinamento e Struttura dell'Unione Europea*. Milano: Giuffrè Editore.

Dos Santos, Theotonio. (1970). The Structure of Dependence . *American Economic Review*

Easterly, W. (2002). The Cartel of Good Intentions: Burocracy versus Market in Foreign Aid. *Center for Global Development*.

Easterly, W. (2006). *The white man's burden* . London: Penguin Books Ltd.

Ericson, R. E. (1991). *The Classical Soviet-Type Economy: Nature of the System and Implications for Reform*. *Journal of Economic Perspectives* (5: 4) , 11-27.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. . Princeton: Princeton University Press.

Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine*. London: Univeristy of Minnesota Press.

Ferrera, M. (1996). *Il modello sud-europeo di welfare state*. *Rivista italiana di scienza politica* (1) , 67 – 101

Fisichella, D. (2003). *Lineamenti di scienza politica: concetti, problemi, teorie*. Roma: Carocci.

Frank, A. G. (1966). The Development of Underdevelopment. *Monthly Review* 18 (4) , 17-37.

Friedman, M. (1958). Foreign Economic Aid: Means and Objective. *Yale Review* , 500-516.

Gayl Ness, S. B. (1988). Bridging the gap: international organizations as organizations. *International Organization* , 245-273.

Government of the Republic of Tajikistan (2000) *Interim Poverty Reduction Strategy Paper* Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org:  
<http://www.imf.org/external/NP/prsp/2000/tjk/01/032400.pdf>

Government of Tajikistan. (2007). *National Development Strategy of teh Republic of Tajikistan*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da unpei.org:  
<http://www.unpei.org/PDF/TAJ-National-Development-Strategy-en.pdf>



Government of Tajikistan. (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/tjk/01/061902.pdf>

Government of Tajikistan. (2007). *Poverty Reduction Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr0982.pdf>

Government of the Republic of Tajikistan. (2010). *Poverty Reducion Strategy Paper*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da imf.org: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10104.pdf>

Government of Tajikistan. (2007). *National Development Strategy of the Republic of Tajikistan*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da unpei.org: <http://www.unpei.org/PDF/TAJ-National-Development-Strategy-en.pdf>

Gretsky, S. (1995). Civil War in Tajikistan: Causes, Developments and Prospects for Peace. In R. Z. Eisenhower, *Central Asia: Conflict, Resolution, and Change* (p. 217-247). Washington: CPSS Press.

Grindle, M. (2001). In Quest of the Political: the political economy of development policymaking. In M. G. STIGLITZ, *Frontier in Development Economics* (p. 345-80). Oxford: Oxford University Press.

Hall, M. (2002). *Tajikistan: The Mirage of Stability*. Tratto il giorno Agosto 18, 2012 da Perspective: <http://www.bu.edu/iscip/vol13/Hall.html>

Harvey, D. (2005). *The new imperialism*. Oxford: Oxford University Press.

Heathershaw, J. (2005). The Paradox of Peacebuilding: Peril, Promise and Small Arms in Tajikistan. *Central Asian Survey*, 24 (1) , 21-38.

Herbst, J. (2000). *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press.

Herrausen, A. (2007). *Coordination in United Nations Peacebuilding*. Berlino: WZB Social Science Research Center Berlin.

Hirschman, A. O. (1968). The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America. *The Quarterly Journal of Economics*, (82) issue 1 , 1-32.

Ikenberry, P. a. (2001). *Manuale di Relazioni Internazionali*. Bari: La Terza.

International Finance Corporation. (s.d.). *IFC History*. Tratto il giorno Giugno 10, 2012 da [www.ifc.org](http://www.ifc.org): [http://ifcext.ifc.org/ifcext/masterinternet.nsf/AttachmentsByTitle/ifctFS.htm/\\$FILE/ifctFS.htm](http://ifcext.ifc.org/ifcext/masterinternet.nsf/AttachmentsByTitle/ifctFS.htm/$FILE/ifctFS.htm)

IMF. (2003). *External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users – Appendix III, Glossary*. Washington DC.

Jonson, L. (2006). *Tajikistan in the new Central Asia*. Londra: I.B. Tauris.

Joahua D. Angrist, J.-s. P. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton: Princeton University Press.

Khalid, A. (1998). *The Politics of Muslim Cultural Reform: Jadidism in Central Asia*. Berkeley: University of California Press.

Khazanov, A. (2011). Authoritarianism and its consequences in ex-Soviet Central Asia. In R. L. Rasuly-Paleczek, *Ethnicity, Authority and Power in Central Asia: New Games Great and Small* (p. 19-38). New York: Routledge.

Khudonazar, D. (1995). The conflict in Tajikistan: Questions of Regionalism. In R. Z. Eisenhower, *Central Asia: Conflict, Resolution, and Change* (p. 249-264). Washington: CPSS Press.

Kilavuz, T. (2009). The Role of Networks in Tajikistan's Civil War: Network Activation and Violence Specialists'. *Nationalities Papers*, 37 (5).

Maier, C. (1987). *In Search of Stability: Explorations in Historical Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Micheal Tierney, C. W. (2006). *Principles and Principals? The Possibilities for Theoretical Synthesis and Scientific Progress in the Study of International Organizations*. Retrieved Ottobre 2012, 12, from <http://www.resnet.wm.edu/~mjtier/recent%20papers/principals%20and%20principals.pdf>

Michael McFaul, K. S.-W. (2004). *After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ministero dell'Interno. (s.d.). Tratto il giorno Giugno 20, 2012 da Il Fondo UNRRA: [http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/site/it/dipartimento/direzioni-centrali/affari\\_generali/areav/](http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/site/it/dipartimento/direzioni-centrali/affari_generali/areav/)

Moyo, D. (2009). *La carità che uccide*. Milano: BUR.

Nakaya, S. (2009). Aid and Trasformation from a war economy to an oligarchy in post-war Tajikistan. *Central Asian Survey*, 28 (3) , 259 - 273.

Nourzhanov, K. (2005). Saviours of the Nation or Robber Barons? Warlord Politics in Tajikistan. *Central Asian Survey*, 24 (2) , 109-130.

OECD. (2011). *2011 DAC Report on Multilateral Aid*. [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac).

OECD. (2012). Retrieved Ottobre 10, 2012, from Factsheet - January 2012 (DAC List of ODA Recipients): <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/daclistofodarecipients.htm>

OECD. (2012). *Aid Statistics*. Retrieved Ottobre 12, 2012b, from Channel of delivery: <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/channelofdelivery.htm>

OECD. (s.d.). *Glossary*. Tratto il giorno Agosto 18, 2012 da oecd.org: <http://www.oecd.org/site/dacsmpd11/glossary.htm>

Pagani, D. G. (2005). *Le Nazioni Unite*. Bologna: Il Mulino.

Poliakov, S. M. B. (1992). *Everyday Islam. Religion and Tradition in Rural Central Asia*. New York: M.E. Sharpe.

Ranis, J. F. (1999). *Growth and development from an evolutionary perspective*. Blackwell.

Reddy, C. M. (2009). *Development Aid and Economic Growth: A Positive Long-Run Relation*. Washington: International Monetary Fund.

Riddell, R. (2007). *Does Foreign Aid Really Work*. New York: Oxford University Press.

Roche, J. H. (2011). Islam and political violence in Tajikistan. *Ethnopolitics Papers*, 8.

Rodrik, D. (2004). *Goodbye washington consensus hello washington confusion*. *Journal of Economic Literature*, (44) issue 4 , 973-987.

Roy, O. (s.d.). *Interview with Olivier Roy*. Tratto il giorno Agosto 3, 2012 da Columbia University Press: <http://cup.columbia.edu/static/Interview-roy-olivier-globalized>

Roy, O. (2000). *The New Central Asia*. London: I.B.Tauris.

Rubin, B. (1998). Russian Hegemony and State Breakdown in the Periphery: Causes and Consequences of the Civil War in Tajikistan. In J. S. Rubin, *Post-Soviet Political Order: Conflict and State Building* (p. 128-161). New York: Routledge.

Sachs, J. (2005). *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York : Penguin Books.

Snidal, K. L. (2001). The Rational Design of International Institutions. *International Organization* 55 , 761-799.

Tadjbakhsh, S. (1994). Tajikistan: From Freedom to War. *Current History*, 93 (582) , 173-177.

Tendler, J. (1975). *Inside foreign aid*. London : The John Hopkins University Press.

Michael P. Todaro, S. C. (2003). *Economic Development*. Boston: Pearson Addison Wesley.

United Nations. (2003). *Common Country Assesment for Tajikistan*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da docstoc.org: <http://www.docstoc.com/docs/17767218/CCA-Tajikistan>

United Nations. (1998). *Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund*. Tratto il giorno Agosto 18, 2012 da undp.org: <http://web.undp.org/execbrd/archives/sessions/eb/1st-1999/DP-CCF-TAJ-1.pdf>

United Nations. (2001). *Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da undp.org: <http://web.undp.org/execbrd/pdf/ccftaj2.PDF>

United Nations. (2008). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1993 - 1995*. New York: United Nations.

United Nations. (2009). *Repertoire of the Practice of the Security Council -Supplement 1996 - 1999*. New York: United Nations.

United Nations. (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. New York: United Nations.

United Nations. (s.d.). *The criteria for identifying least developed countries*. Tratto il giorno Luglio 20, 2012 da UN DESA: [http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc\\_definitions.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_definitions.shtml)

United Nations. (s.d.). *United Nations Depository Library*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da United Nations Dag Hammarskjöld Library: <http://www.un.org/depts/dhl/deplib/topics/unbisnet.htm>

United Nations. (1945). *Statuto*. Retrieved Ottobre 01, 2012, from ONU Italia: [www.onuitalia.it/nu/statuto/introduzione.html](http://www.onuitalia.it/nu/statuto/introduzione.html)

United Nations. (1946). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 10, 2012, from ECOSOC Risoluzione 13 (III): <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/752/39/img/NR075239.pdf?OpenElement>

United Nations. (1948). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 2012, 2012, from GA Risoluzione 200 (III): <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/71/IMG/NR004371.pdf?OpenElement>

United Nations. (1949). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 11, 2012, from Report del Segretario Generale E/1377/ADD.1: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL4/908/00/pdf/NL490800.pdf?OpenElement>

United Nations. (1949). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 11, 2012, from ECOSOC Risoluzione 222 (IX): <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/759/36/img/NR075936.pdf?OpenElement>

United Nations. (1954). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from ECOSOC Risoluzione 542: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/766/23/img/NR076623.pdf?OpenElement>

United Nations. (1957). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 1219: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/120/02/IMG/NR012002.pdf?OpenElement>

United Nations. (1957). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da ECOSOC - Risoluzione 659/1957: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/766/23/IMG/NR076623.pdf?OpenElement>

United Nations. (1958). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 1256 : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/747/00/IMG/NR074700.pdf?OpenElement>

United Nations. (1959). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 1420: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/142/43/IMG/NR014243.pdf?OpenElement>

United Nations. (1960). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from ECOSOC Risoluzione 786: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/758/40/img/NR075840.pdf?OpenElement>

United Nations. (1960). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da ECOSOC - Risoluzione 795/1960: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/758/40/IMG/NR075840.pdf?OpenElement>

United Nations. (1961). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 1710: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/167/63/IMG/NR016763.pdf?OpenElement>

United Nations. (1961). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 1708: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/167/61/IMG/NR016761.pdf?OpenElement>

United Nations. (1962). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from ECOSOC Risoluzione 920 (XXIV): [www.un.org/en/ga/cpc/res920xxxiv.shtml](http://www.un.org/en/ga/cpc/res920xxxiv.shtml)

United Nations. (1963). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from ECOSOC Risoluzione 984: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/760/23/img/NR076023.pdf?OpenElement>

United Nations. (1968). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 2411: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/243/71/IMG/NR024371.pdf?OpenElement>

United Nations. (1968). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 2436: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/243/96/IMG/NR024396.pdf?OpenElement>

United Nations. (1970). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 2626: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/91/IMG/NR034891.pdf?OpenElement>

United Nations. (1971). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 26/2816: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/328/32/IMG/NR032832.pdf?OpenElement>



United Nations. (1974). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 3202: <http://www.un-documents.net/s6r3202.htm>

United Nations. (1975). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 3489: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/002/02/IMG/NR000202.pdf?OpenElement>

United Nations. (1976). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from GA Risoluzione 31/187: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/303/70/IMG/NR030370.pdf?OpenElement>

United Nations. (1979). *UNBISNET*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from Repertoty of Practice of United Nations Organs - Art.58 Repertoy of Prctice (1970-78): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art58/english/rep\\_supp5\\_vol3-art58\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art58/english/rep_supp5_vol3-art58_e.pdf#pagemode=none)

United Nations. (1977). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 32/197: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/314/32/IMG/NR031432.pdf?OpenElement>

United Nations. (1980). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 35/36: <http://www.un.org/documents/ga/res/35/a35r56e.pdf>

United Nations. (1981). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 36/225: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/408/51/IMG/NR040851.pdf?OpenElement>

United Nations. (1986). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 41/174: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/496/82/IMG/NR049682.pdf?OpenElement>

United Nations. (1987). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 42/196: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/514/28/IMG/NR051428.pdf?OpenElement>

United Nations. (1987). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 42/120: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/513/52/IMG/NR051352.pdf?OpenElement>

United Nations. (1987). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 42/196: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/514/28/IMG/NR051428.pdf?OpenElement>

United Nations. (1989). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 44/211: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/549/70/IMG/NR054970.pdf?OpenElement>

United Nations. (1991). *UNBISNET*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da GA - Risoluzione 46/182: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/582/70/IMG/NR058270.pdf?OpenElement>

United Nations. (1992). *UNBISNET*. Tratto il giorno Gennaio 18, 2012 da Admission of the Republic of Tajikistan to membership in the United Nations : resolution / adopted by the General Assembly.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/598/47/IMG/NR059847.pdf?OpenElement>

United Nations. (1992). *UNBISNET*. Tratto il giorno Giugno 10, 2012 da Letter dated 92/10/21 from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the President of the Security Council.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/517/06/IMG/N9251706.pdf?OpenElement>

United Nations. (1992). *UNBISNET*. Tratto il giorno Giugno 6, 2012 da Letter dated 92/10/19 from the Permanent Representative of Kyrgyzstan to the United Nations

addressed to the Secretary-General.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/515/57/IMG/N9251557.pdf?OpenElement>

United Nations. (1992). *UNBISNET*. Tratto il giorno Giugno 8, 2012 da Letter dated 92/10/29 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/661/56/IMG/N9266156.pdf?OpenElement>

United Nations. (1993). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 20, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/453/71/IMG/N9345371.pdf?OpenElement>

United Nations. (1993). *UNBISNET*. Tratto il giorno Giugno 8, 2012 da Letter dated 93/04/26 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/246/04/IMG/N9324604.pdf?OpenElement>

United Nations. (1993). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 10, 2012 da Letter dated 93/07/15 from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the Secretary-General.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/401/52/IMG/N9340152.pdf?OpenElement>

United Nations. (1993). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 10, 2012 da Letter dated 93/08/04 from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the Secretary-General.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/436/43/IMG/N9343643.pdf?OpenElement>

United Nations. (1993). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 10, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/633/79/PDF/N9363379.pdf?OpenElement>

United Nations. (1994). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 5, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/252/95/PDF/N9425295.pdf?OpenElement>

United Nations. (1994). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 7, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/163/91/PDF/N9416391.pdf?OpenElement>

United Nations. (1994). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 6, 2012 da Letter dated 94/03/09 from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the President of the Security Council.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/126/12/PDF/N9412612.pdf?OpenElement>

United Nations. (1994). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 6, 2012 da Letter dated 94/03/16 from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the President of the Security Council.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/134/69/PDF/N9413469.pdf?OpenElement>

United Nations. (1994). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 6, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/207/26/PDF/N9420726.pdf?OpenElement>

United Nations. (1994). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 5, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/300/04/PDF/N9430004.pdf?OpenElement>

United Nations. (1994). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 9, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/375/49/PDF/N9437549.pdf?OpenElement>

United Nations. (1994). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 9, 2012 da Letter dated 94/11/03 from the Permanent Representative of Pakistan to the United Nations

addressed to the President of the Security Council.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/433/68/PDF/N9443368.pdf?OpenElement>

United Nations. (1994). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 10, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/474/36/PDF/N9447436.pdf?OpenElement>

United Nations. (1994). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 12, 2012 da Security Council resolution 968 (1994) [on establishment of a UN Mission of Observers in Tajikistan and on the process of national reconciliation]: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/504/82/PDF/N9450482.pdf?OpenElement>

United Nations. (1995). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 10, 2012 da Letter dated 95/03/27 from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the Secretary-General.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/087/46/PDF/N9508746.pdf?OpenElement>

United Nations. (1995). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 6, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/144/25/IMG/N9514425.pdf?OpenElement>

United Nations. (1995). *UNBISNET*. Tratto il giorno 6 Marzo, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/033/80/PDF/N9503380.pdf?OpenElement>

United Nations. (1995). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 6, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/173/76/PDF/N9517376.pdf?OpenElement>

United Nations. (1995). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 7, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/279/10/IMG/N9527910.pdf?OpenElement>

United Nations. (1995). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 7, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/392/02/IMG/N9539202.pdf?OpenElement>

United Nations. (1996). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 8, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/070/89/IMG/N9607089.pdf?OpenElement>

United Nations. (1996). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 9, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan, 23 March-7 June 1996.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/142/49/IMG/N9614249.pdf?OpenElement>

United Nations. (1996). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 12, 2012 da Letter dated from the Permanent Representative of Tajikistan to the United Nations addressed to the President of the Security Council: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/128/54/PDF/N9612854.pdf?OpenElement>

United Nations. (1996). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 12, 2012 da Statement [on the item entitled "The situation in Tajikistan and along the Tajik-Afghan border"]:  
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/127/19/PDF/N9612719.pdf?OpenElement>

United Nations. (1996). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 13, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/240/76/IMG/N9624076.pdf?OpenElement>

United Nations. (1996). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 13, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/350/76/IMG/N9635076.pdf?OpenElement>

United Nations. (1997). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 14, 2012 da Progress report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/144/20/IMG/N9714420.pdf?OpenElement>

United Nations. (1997). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 14, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/060/76/PDF/N9706076.pdf?OpenElement>

United Nations. (1997). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 15, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/144/20/IMG/N9714420.pdf?OpenElement>

United Nations. (1997). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 15, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/228/81/IMG/N9722881.pdf?OpenElement>

United Nations. (1997). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 15, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/299/99/IMG/N9729999.pdf?OpenElement>

United Nations. (1998). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 16, 2012 da Progress report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/028/37/IMG/N9802837.pdf?OpenElement>

United Nations. (1998). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 16, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/122/73/IMG/N9812273.pdf?OpenElement>

United Nations. (1998). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 16, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/232/21/IMG/N9823221.pdf?OpenElement>

United Nations. (1998). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/328/14/IMG/N9832814.pdf?OpenElement>

United Nations. (1999). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/030/55/IMG/N9903055.pdf?OpenElement>

United Nations. (1999). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/030/55/IMG/N9903055.pdf?OpenElement>

United Nations. (1999). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/235/05/IMG/N9923505.pdf?OpenElement>

United Nations. (1999). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/327/36/IMG/N9932736.pdf?OpenElement>

United Nations. (1999). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Letter dated 99/11/19 from the Permanent Representative of Finland to the United Nations addressed to the Secretary-General: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/357/65/PDF/N9935765.pdf?OpenElement>

United Nations. (2000). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Interim report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/338/27/IMG/N0033827.pdf?OpenElement>

United Nations. (2000). *UNBISNET*. Tratto il giorno Marzo 17, 2012 da Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/415/71/IMG/N0041571.pdf?OpenElement>



United Nations. (2000). *United Nations Millennium Development Goals*. Tratto il giorno Giugno 10, 2012 da [www.undp.org](http://www.undp.org): <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview.html>

United Nations. (1955). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 11, 2012, from Repertory of Practice of United Nations Organs - Art.55 Repertory of Practice (1954-55): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_supp1\\_vol2-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_supp1_vol2-art55_e.pdf#pagemode=none)

United Nations. (1954). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 10, 2012, from Repertory of Practice of United Nations Organs - Art. 55 Repertory of Practice (1945-1954): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_orig\\_vol3-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_orig_vol3-art55_e.pdf#pagemode=none)

United Nations. (1960). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from Repertory of Practice of United Nations Organs - Art. 55 Repertory of Practice (1955-1959): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_supp2\\_vol3-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_supp2_vol3-art55_e.pdf#pagemode=none)

United Nations. (1967). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from Repertory of Practice of United Nations Organs - Art.55 Repertory of Practice (1959-66): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_supp2\\_vol3-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_supp2_vol3-art55_e.pdf#pagemode=none)

United Nations. (1970). *United Nations Treaty Collection*. Retrieved Ottobre 12, 2012, from Repertory of Practice of United Nations Organs - Art. 55 Repertory of Practice (1966-1969): [http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep\\_supp4\\_vol2-art55\\_e.pdf#pagemode=none](http://untreaty.un.org/cod/repertory/art55/english/rep_supp4_vol2-art55_e.pdf#pagemode=none)

United Nations. (2003). *UNDAF 2005 - 2009*. Tratto il giorno Luglio 18, 2012 da unesco.org:

<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Tajikistan/Tajikistan%20UNDAF%202005-2009.pdf>

Weber, M. (1974). *Economia e Società*. Milano: Edizioni di Comunità.

World Bank. (1999). *The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank*. Washington: World Bank.

World Bank. (2002). *Transition, The First Ten Years*. Washington: The World Bank.

World Bank. (2012). *Comprehensive Development Framework*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da worlbank.org:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120725~menuPK:41393~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>

World Bank. (2012). *IBRD Articles of Agreement*. Tratto il giorno Ottobre 12, 2012 da worlbank.org:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049563~menuPK:63000601~pagePK:34542~piPK:36600~theSitePK:29708~isCURL:Y,00.html>