

Il tramonto della monarchia afghana: il difficile equilibrio tra tradizione e modernità

di Antonia Baraggia

Abstract: *The decline of the Afghan monarchy: the difficult balance between tradition and modernity* – This contribution examines the historical evolution of the Afghan monarchy, from the emergence of its first, embryonic form to the fall of Zahir Shah in 1973. A special focus will be devoted to the so-called “Zahir’s option”, the idea to restore the monarchy during the Bonn negotiations in 2001. The paper highlights the role of the monarchy in fostering national unity in a fragmented context and the tensions posed by modernization to the monarchy’s existence. The paper argues that the Afghan case well illustrates S. Huntington King’s dilemma.

Keywords: Afghanistan; Monarchy; Constitutional monarchy; Constitutional reforms; Ethnic conflicts

2139

1. Introduzione: l’Afghanistan da confederazione tribale a monarchia costituzionale

La nascita e l’abolizione della monarchia afghana si collocano in un arco temporale di oltre tre secoli di storia¹ e in uno scenario in cui, ad accadimenti sociali, religiosi e politici interni si intrecciano influenze geopolitiche esterne, in quello che è stato efficacemente definito “il grande gioco”².

La nascita del regime monarchico afghano affonda le sue radici nella seconda metà del XVI secolo, e può essere identificata con l’ascesa al potere, nel 1747, di Ahmad Shah Durrani, fondatore dell’impero Durrani.

Siamo di fronte ad una forma embrionale di monarchia, nella quale il sovrano era una figura piuttosto debole, considerato dai leader tribali un *primus inter pares*, che poteva essere destituito dalle assemblee (*jirgas*) dei diversi clan. Questi ultimi erano, infatti, gli effettivi detentori del potere decisionale, che rimaneva, anche sotto la parvenza di unità, estraneamente frammentato su base tribale.

¹ Sul passaggio dell’Afghanistan da confederazione tribale a monarchia costituzionale, cfr. E. Giunchi, *Afghanistan. Da una confederazione tribale alle crisi contemporanee*, Roma, 2021, 33 ss. In una più ampia prospettiva politico-costituzionale, V. Gregorian, *The Emergence of Modern Afghanistan. Politics of Reform and Modernization, 1880-1946*, Stanford, 1969.

² Per un affresco dell’influenza russa e britannica in Afghanistan a partire dell’Ottocento si veda P. Hopkirk, *Il Grande Gioco*, Milano, 2010.

Come è stato affermato, «Ahmed Shah...had to found a monarchy over a warlike and independent people, by no means attached to that form of government; those most accustomed to be governed by a king, had only felt his power in the means which were used to compel them to pay tribute to a foreign state, and had ever regarded him as a powerful enemy, rather than a magistrate by whom they were protected, and to whom they owed loyalty and attachment. They had never been united under a native king; and, from the love of equality so conspicuous in their character, they were likely to view the exaltation of one of their own nations with even more jealousy than the tyranny of a foreign master»³.

L'aspetto forse più caratterizzante della monarchia di Ahmed Shah fu la straordinaria capacità di espansione militare nei territori limitrofi: anche approfittando della contingente debolezza delle potenze regionali come l'India e la Persia, l'impero afghano a guida pashtun giunse ad estendersi su un territorio vastissimo che comprendeva, oltre all'attuale Afghanistan, il Pakistan, parte dell'Iran, l'India nord-orientale e il Turkmenistan orientale, le cui province fertili e ricche, tra cui Peshawar e Kashmir, erano in grado di sostenere l'economia afghana.

L'impero Durrani durò fino al 1826, anno di insediamento della dinastia Barakzai, instaurata da Amir Dost Muhammad Khan⁴. È sotto il regno di Dost Muhammad Khan che l'Afghanistan diventa teatro della prima guerra Anglo-Afghana, che sancì le mire espansionistiche britanniche sulla regione. L'invasione britannica era alimentata dalla volontà da un lato di occupare la regione sottraendola alla possibile influenza russa e dall'altro di reintegrare sul trono afghano Shujah Shah, del ramo Sadozai della dinastia Durrani (già re dal 1803 to 1809) e grande rivale di Dost Muhammad Khan. Per un breve periodo, l'offensiva imperiale inglese ebbe successo, così che Shujah Shah tornò al potere per una parentesi tra il 1839 e il 1842, per poi essere di nuovo soppiantato dal ritorno di Dost Muhammad Khan, che regnò fino al 1863.

A partire dal regno di Dost Muhammad Khan, la dinastia Barakzai governò l'Afghanistan fino alla caduta della monarchia, che, come vedremo, è avvenuta nel 1973⁵. Sotto l'egida di tale dinastia, che vedrà l'avvicinarsi al potere di personalità e carismi molto diversi, la monarchia afghana si è trasformata, da una forma arcaica ed embrionale a forme che potremmo annoverare nell'ambito delle monarchie limitate e costituzionali⁶.

2. Il dispiegarsi della monarchia afghana tra tradizione e modernità

³ M. Elphinstone, *An Account of the Kingdom of Caubul, and its Dependencies in Persia, Tartary, and India*, London, 1815, 543-544.

⁴ C. Noelle, *State and tribe in the nineteenth-century Afghanistan. The reign of Amir Dost Muhammad Khan (1826-1863)*, London-New York, 1997.

⁵ Cfr. H. Kākar, *The Fall of the Afghan Monarchy in 1973*, in 9 *Int'l J. Mid. East Stud.*, 195 (1978).

⁶ Sul processo di "istituzionalizzazione" afghano nel corso del Ventesimo secolo, cfr. S.H.W. Ahmadzada, *Waves of Institutionalization in Afghanistan: From the Twentieth Century to the Collapse of the Islamic Republic of Afghanistan (2021)*, in F.J. Berenguer López, J.I. Castien Maestro (Eds.), *The Failure of a Pseudo-Democratic State in Afghanistan. Misunderstandings and Challenges*, Cham, 2024, 37-56.

Come vedremo lo sviluppo della monarchia afghana avviene lungo la costante tensione tra spinte modernizzatrice e riformiste e spinte tradizionaliste e conservatrici. Queste ultime, in particolare, trovavano espressione nel radicamento del potere delle diverse tribù dislocate sul territorio che, lontano dal sovrano, erano di fatto le vere depositarie dell'autorità politica. Quest'ultima si manifestava e formalizzava all'interno di una peculiare assemblea tradizionale, la *Loya Jirga*, l'assemblea dei capi tribali e religiosi che, sebbene ad intensità alterna, ha rappresentato una costante della monarchia afghana, anche nei momenti di maggior modernizzazione ed emancipazione dalle strutture tradizionali⁷.

Consapevole del peso esercitato dalle strutture tribali, il re Amir Abdur Rahman (1880–1901) intuì che una monarchia solida necessitava di un accentramento del potere, a discapito della posizione dei diversi capi locali. Poiché, inoltre, il tema della legittimità del sovrano era stato un aspetto ambiguo sin dalle origini della monarchia afghana, sempre legato al supporto della *Loya Jirga*, egli capì che necessitava di un ancoraggio forte per legittimare il suo potere e sancirne la supremazia: Amir Abdur Rahman teorizzò, a questo fine, il legame tra la carica regale e il potere divino, ponendo quest'ultimo come fonte ultima di legittimazione del potere. La regalità non derivava più dalla volontà espressa dalle *jirga* – che eleggevano i re in precedenza – ma direttamente da Dio⁸. E così qualsiasi oltraggio al Re, costituiva un oltraggio divino e, come tale, punibile con le più atroci torture.

La monarchia di Amir Abdur Rahman – soprannominato l'Emiro di ferro – somigliava a un regno despotico e autoritario, un regno del terrore: a lui si deve, per esempio, il genocidio degli Hazara⁹, perpetrato a seguito di una rivolta degli stessi, l'espropriazione forzata delle terre appartenenti a determinate tribù¹⁰, matrimoni forzati, violenze, riduzione in schiavitù degli oppositori, etc.

Anche dal punto di vista istituzionale il regno di Amir Abdur Rahman si caratterizzò per un rigetto del “modello Westminster” di monarchia costituzionale: se è vero che istituì una assemblea generale, essa era priva di potere legislativo, essendo un mero organo consultivo e un simbolo dell'unità promossa dalla monarchia. L'assemblea era infatti composta da tre diverse categorie: dai capi dei clan e delle tribù o dell'aristocrazia, dai mullah e da proprietari terriere e appartenenti alla piccola borghesia (*khawarin mulki*), la cui nomina doveva essere approvata dal sovrano. Si trattava di un

⁷ Sul ruolo della *Loya Jirga* nella storia costituzionale afghana si rimanda a N. Misdaq, *Afghanistan: Political Frailty and External Interference*, Routledge, 2008.

⁸ V. Gregorian, *The Emergence of Modern Afghanistan*, cit., 130 ss.

⁹ Tra il 1891 e il 1893 sono stati sterminati tra i cinque e gli otto milioni di hazara, le cui terre vennero confiscate e date ai contadini pashtun. Gli Hazara rappresentavano all'epoca il 65% della popolazione afghana, erano una popolazione discendente da Gengis Khan e di religione sciita. Amir Abdur Rahman operò una sistematica persecuzione nei confronti degli Hazari, costretti a fuggire dalle loro terre, trovando rifugio in Pakistan e Iran, o ridotti in schiavitù. Sul genocidio Hazara cfr. M.J. Hakimi, *The Afghan State and the Hazara Genocide*, 37 *Har. H.R.J.* 81 (2024).

¹⁰ Per esempio, ordinò la migrazione forzata di 10.000 famiglie appartenenti alla tribù Ghilzai verso le regioni a confine con l'India allo scopo di rafforzare la presenza afghana nella regione, e di indebolire l'influenza della tribù stessa, *Ibidem*, 133.

organo privo di alcun potere decisionale, che nella visione del re costringeva i capi tribù a stare a Kabul, lontani dai loro clan, diminuendone così l'influenza.

Amir Abdur Rahman perseguì l'obiettivo dell'unità delle molteplici fazioni afgane: a lui si deve l'unificazione economica, amministrativa e politica dell'Afghanistan. Tuttavia, a quell'obiettivo subordinò qualsiasi altra politica e prospettiva di sviluppo: poco o nulla si registra nel campo delle riforme in tema di diritti delle donne e diritto all'istruzione. Ciò può giustificarsi alla luce del timore che un cambiamento sociale portasse anche inevitabilmente a un cambiamento politico e a una maggiore consapevolezza della popolazione rispetto alla necessità di partecipare alla vita politica.

Nonostante una volontà di modernizzazione della società e delle strutture afgane, in ultima analisi, l'Emiro di ferro fallì in questa opera: «despite his patriotism and what he thought of as a benevolent despotism, despite his important contributions, Amir Abdur Rahman was not only unsuccessful in formulating a definite program of modernization, but indeed unable to find the means to bring such a program into being»¹¹.

Di tutt'altro segno è invece l'esperienza del regno di re Amanullah (1919–1929), al cui operato si deve la trasformazione della monarchia tradizionale afgana verso una forma di monarchia limitata.

3. Il Regno di Amanullah e di Nadir Khan: l'epoca delle costituzioni liberali

Il regno di Amanullah (in carica dal 1919) si caratterizza per la circolazione e l'influenza delle idee moderniste, nazionaliste e costituzionali nella società che vennero fatte proprie del sovrano stesso.

Il nazionalismo afgano trovò, sin dai primi passi del nuovo sovrano, terreno fertile nelle tensioni con l'esercito britannico che diedero vita alla terza guerra Anglo-afghana. Essa si concluse con una parziale vittoria afgana, che portò al disimpegno britannico e alla ratifica del trattato di Rawalpindi, con il quale l'Afghanistan riacquistò l'indipendenza dall'impero.

Anche le idee moderniste vennero propugnate con vigore, grazie anche al sovrano stesso che aderiva al movimento dei Giovani afgani, ispirato alle idee riformiste dei Giovani Turchi. Forte di questi ideali, re Amanullah condusse la monarchia afgana verso un modello di monarchia costituzionale ed iniziò una fase riformista, soprattutto in riferimento alla tutela dei diritti fondamentali: aprì la frequenza delle scuole alle bambine, rimosse l'obbligo di indossare il velo, istituì scuole secondarie con insegnamenti in lingua straniera (francese e tedesco), incoraggiò gli studenti a studiare in Europa. Fu inoltre promotore di diverse riforme legislative e soprattutto di un nuovo Codice penale, anche per affermare la giurisdizione ordinaria limitando il più possibile il ricorso alla giurisdizione religiosa.

Questa ondata di riforme culminò nell'adozione della prima Costituzione afgana del 1923¹², che rese obbligatoria l'istruzione primaria,

¹¹ V. Gregorian, *The Emergence of Modern Afghanistan*, cit, 162.

¹² Cfr. F. Ahmed, *In the Name of a Law: Islamic Legal Modernism and the Making of Afghanistan's 1923 Constitution*, in 48 *Int'l J. Mid. East St.* 655-677 (2016) e L-B.

abolì la tortura, limitò la pena di morte e riconobbe la libertà di espressione e religiosa, anche per le minoranze. Si legge infatti all'art. 2 Cost. che «followers of other religions such as jews and hindus residing in Afghanistan are entitled to the full protection of the state provided they do not disturb the public peace».

L'approccio riformista del re fu sostenuto dall'operato della regina Soraya¹³, educata alle idee liberali e sostenitrice dell'emancipazione delle donne nella società afghana. La regina sostenne diverse iniziative come la creazione di scuole per donne sposate, l'istituzione di programmi per l'insegnamento di lavori pratici, e fondò, nel 1928, insieme ad altre donne l'associazione "Anjuman-i Himayat-i-Niswan", a tutela dei diritti delle donne¹⁴.

L'apertura alle riforme e l'influenza della cultura occidentale nelle scelte del monarca generarono, tuttavia, un diffuso malcontento soprattutto nella popolazione e nelle élite tradizionaliste che vedevano le posizioni del re come una minaccia alla Sharia e agli equilibri tradizionali.

Emblematico è il fatto che nel 1925, anche a seguito di eventi rivoluzionari, vennero approvati una serie di emendamenti alla costituzione che segnarono una mitigazione delle ondate riformiste. Con riferimento alla libertà religiosa, per esempio, l'art. 2 fu emendato nella seguente formulazione: «hindus and jews must pay the special tax and wear distinctive clothing», con ciò scardinando il principio di uguaglianza di tutte le religioni che costituiva una delle più interessanti novità dalla costituzione del 1923.

Gli emendamenti in senso restrittivo delle concessioni del re non bastarono: la costituzione liberale dell'Afghanistan, come veniva definita, non aveva previsto meccanismi istituzionali che potessero contenere e governare i conflitti generati dalla forte frammentazione della società afghana. Si susseguirono rivolte guidate da fazioni tribali ostili alla corona e da ultimo, nel 1928, un gruppo di Tagiki insorse per "servire la causa di Dio" contro un re ormai considerato eretico, che abdicò in favore del fratello. Amanullah e la sua famiglia decisero di stabilirsi in Italia, anche alla luce del rapporto di amicizia con il Re Vittorio Emanuele, che accolse in prima persona la famiglia reale al suo arrivo a Roma.

Questa amicizia privilegiata influenzerà negativamente i rapporti tra Italia e Afghanistan, alla luce del fatto che il nuovo re, Nadir, impegnato in un'opera di epurazione delle personalità legate al re Amanullah, chiese al governo italiano di controllare gli spostamenti del re in esilio e di negare i visti agli studenti afghani per timore potessero contribuire a cospirare per il ritorno del re Amanullah, la cui popolarità in patria non era scemata nel periodo dell'esilio.

Nadir Khan era sostenuto dai due gruppi di potere più influenti nella società afghana: i capi tribù e gli ulema. Sin dalle sue prime mosse, Nadir Khan dichiarò di voler governare in linea con i precetti della religione islamica, lasciando ampio potere ai capi tribali e ai dignitari religiosi. Segno

Poullada, *Reform and Rebellion in Afghanistan, 1919–1929: King Amanullah's Failure to Modernize a Tribal Society*, Ithaca-London, 1973, 93–94.

¹³ Ehsanullah di Afghanistan, *Aman Ullah, il Re riformista. Afghanistan 1919–1929* (a cura di M. Guerrini), Milano, 2018, 114 ss.

¹⁴ *Ibidem*, 114.

di tale posizione, è l'istituzione di un consiglio definito Società dei giuristi islamici, a cui fu affidato il compito di interpretare le leggi esistenti, di valutare la coerenza delle leggi statali con l'Islam e di esercitare l'autorità finale sulle politiche religiose dello Stato. Non va inoltre dimenticato il ruolo costante della Loya Jirga: sebbene, infatti, il processo di costituzionalizzazione iniziato nel XX secolo con la carta del 1923 avesse progressivamente istituzionalizzato organi parlamentari elettivi, essa è rimasta una fonte di legittimazione e di sostegno della monarchia, capace di conferire autorità al re attraverso canali informali e tradizionali.

Forte del supporto delle autorità tribali e religiose, Nadir Khan non rinnegò del tutto il principio della monarchia limitata, e sostenne la promulgazione della Costituzione afghana del 1931, la più longeva carta costituzionale che l'Afghanistan abbia mai avuto¹⁵.

Quest'ultima mantenne l'impianto liberale della costituzione del 1923, anche se introdusse alcuni accorgimenti che garantivano una più rilevante posizione della religione islamica nell'ordinamento statale. In particolare, la costituzione del 1931 affermava che il re era tenuto a governare il Paese secondo i principi della Sharia del Santo Profeta, il sacro rito Hanafi e la costituzione dello Stato». L'art. 65 Cost. stabiliva, inoltre, che le leggi emanate dall'Assemblea consultiva nazionale non dovevano essere in contrasto con i precetti della religione islamica e con la politica dello Stato¹⁶.

Dal punto di vista istituzionale, ciò che appare più rilevante per lo studio della monarchia afghana, è l'attribuzione, nella costituzione del 1931, del potere legislativo al parlamento nazionale, composto da un'Assemblea nazionale eletta e da una Camera alta dei nobili nominata dal Re. A ciò si aggiunge la previsione per cui i ministri erano responsabili nei confronti del parlamento.

Il regno di Nadir Khan terminò nel 1933, quando venne assassinato da uno studente nel corso di una visita istituzionale in una scuola. Gli successe al trono il figlio appena diciannovenne, Mohammad-Zahir Shah, ultimo Re afghano.

4. La monarchia di Mohammad-Zahir Shah: l'ultimo re afghano

Mohammad Zahir Shah, continuò ed anzi portò a compimento la parabola costituzionale della monarchia afghana in senso costituzionale¹⁷. In una prima fase del suo regno, tuttavia, egli fu di fatto esautorato dal governare, funzione esercitata dai suoi cugini – e in particolare da Daoud Khan che ricoperse la carica di primo ministro dal 1953 al 1963. Quest'ultimo, all'inizio degli anni '60, propose al re di sostituire la costituzione del 1931 con una nuova carta. Daoud, in particolare, lamentava che la Costituzione del 1931 conferiva troppo potere al monarca e che era necessario redigere una nuova costituzione per trasformare l'Afghanistan in una vera e propria "monarchia

¹⁵ S. Pasarlay, *Rethinking Afghanistan's Longest-Lived Constitution: The 1931 Constitution through the Lens of Constitutional Endurance and Performance Literature*, in 10 *Elon L. Rev.* 283 (2018).

¹⁶ «Measures passed by the National Council should not contravene the canons of the religion of Islam or the policy of the country».

¹⁷ T. Barfield, *Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton, 2010.

costituzionale”. La proposta di Daoud avrebbe portato, in sostanza, alla trasformazione del re in un mero simbolo nazionale, senza sostanziali prerogative e poteri di governo. Zahir Shah, tuttavia, respinse il consiglio di Daoud e costrinse il primo ministro a dimettersi.

Dalla cacciata di Daoud, a partire dal 1964, si aprì una nuova fase della monarchia nella quale Zahir riuscì a plasmare il nuovo corso della storia costituzionale, attraverso l’approvazione della costituzione del 1964.

La Costituzione del 1964 fu il risultato dell’incontro tra il costituzionalismo liberale e il modernismo islamico, che portò a una timida apertura al principio democratico: quella del 1964 è stata la prima costituzione in Afghanistan redatta in consultazione con i rappresentanti di tutti i settori della società, attraverso un processo durato quasi un anno. I valori democratici vennero sanciti in costituzione, con una delle più significative aperture della nuova costituzione: l’istituzionalizzazione del parlamento quale organo partecipe dell’approvazione delle leggi. Si confermava la presenza di un parlamento bicamerale, composto da una camera bassa elettiva e da una camera alta. Quest’ultima, a differenza che in passato, veniva eletta un criterio misto: un terzo dei membri veniva nominato dal re, un terzo era eletto indirettamente da assemblee locali e un terzo era eletto direttamente dalla popolazione a livello provinciale. Tale meccanismo di elezione aveva l’obiettivo di indebolire le élite che tradizionalmente sedevano nella camera alta.

Il Parlamento che era anche chiamato in causa – secondo una previsione senza precedenti nelle costituzioni del 1923 e del 1931 – nella conferma delle nomine dei membri dell’esecutivo fatte dal re attraverso un voto di fiducia. Si trattava di un controllo parlamentare dell’operato del monarca e allo stesso tempo di meccanismo per rafforzare l’accountability dell’esecutivo.

Similmente, la Costituzione del 1964 introdusse un’importante discontinuità rispetto alla tradizione politico-istituzionale seguita in Afghanistan negli ultimi cinquant’anni, escludendo esplicitamente i membri della famiglia reale dall’accesso a incarichi di rilievo nelle istituzioni statali. In particolare, a essi fu preclusa la possibilità di far parte del parlamento, di essere nominati primi ministri, di entrare a far parte dell’esecutivo o di esercitare funzioni giudiziarie presso la Corte Suprema¹⁸. Questo valeva anche per il cugino del Re, Daoud, che invece ambiva ad un nuovo ruolo di leadership sotto gli auspici della nuova costituzione.

Per la prima volta in Afghanistan si affermò una, seppure imperfetta, separazione dei poteri e al tempo stesso si aprì la partecipazione elettorale al popolo, chiamato ad eleggere i propri rappresentanti in parlamento.

In definitiva, le disposizioni di carattere liberale già presenti nelle due precedenti costituzioni afgane trovarono un significativo consolidamento nella Costituzione del 1964. Tuttavia, nonostante l’ampliamento delle garanzie costituzionali, il sovrano conservò ampie prerogative, tra cui il potere discrezionale di sciogliere il parlamento. Inoltre, fu introdotto un intero capitolo dedicato alla disciplina dello stato di emergenza, conferendo ulteriori margini di intervento all’autorità monarchica. Al re spettava, inoltre, la ratifica di tutte le leggi, affinché esse potessero entrare in vigore.

¹⁸ Art. 2, Cost. 1964.

Esercitando questa prerogativa, Zahir Shah non ratificò mai la legge di legalizzazione dei partiti politici, privando l'ordinamento di attori essenziali per lo sviluppo in senso democratico dello Stato. Infine, pare significativo ricordare che la Costituzione del 1964, seppur ispirata a modelli liberali e parlamentari, prevedeva la convocazione della Loya Jirga per le revisioni costituzionali e in casi straordinari, riconoscendo così all'assemblea tradizionale un ruolo costituzionale specifico (artt. 99-104). Questo dato testimonia ancora una volta l'intento del legislatore afgano di integrare elementi della tradizione con le forme moderne del diritto costituzionale, dando vita a soluzioni ibride e in alcuni casi problematiche.

In definitiva la Costituzione del 1964, pur essendo stata definita «the finest constitution of the arab world»¹⁹, presentava elementi profonda ambiguità, che lasciavano ampio spazio all'interpretazione delle clausole stesse: si leggeva per esempio che democrazia, libertà e Islam erano i principi ispiratori del nuovo ordine costituzionale, senza per altro chiarire come questi valori si potessero armonizzare o come le eventuali antinomie potessero risolversi.

Anche la figura del re stesso presentava alcuni punti di ambiguità: se indubbia fu la sua apertura riformista, dubbi circondano le sue reali volontà. In questo senso interessanti sono i documenti dell'archivio di Stato americano, desecretati, circa le relazioni tra il Re e l'amministrazione americana. In uno di questi documenti si legge una dettagliata descrizione delle caratteristiche del Governo di Zahir, comprese quelle che per l'amministrazione americana costituivano i punti di debolezza del regime: «a partyless parliament, the powerless prime minister, and a king reluctant either to use or delegate his authority»²⁰. E ancora, il *Bureau of Intelligence and Research* affermava che il regno di Zahir «revealed many of the characteristics of an absolute monarchy run along Afghanistan's tribal jirgah [village council] lines»²¹.

Dai *report* dell'amministrazione americana emerge dunque una realtà piuttosto frammentata e piena di contraddizioni.

Negli scritti del funzionario americano Robert Flaten si legge che «almost everyone agrees there is some kind of political crisis. A variety of serious problems—lack of quorum in Parliament, university unrest, falling investment, a serious food crisis, and instability among the Pashtuns—have been nearly enough to paralyze the government and probably to frighten the King»²². Gli afgani incontrati da Flaten vedevano la crisi in termini di mancanza di leadership, necessità di partiti politici, corruzione e instabilità del Parlamento. Flaten stimava che la crisi potesse protrarsi per un altro anno o più; era improbabile che il re «permettesse un vero cambiamento rispetto al suo stile di governo cauto». Se e quando la crisi fosse giunta al culmine, Flaten vedeva «come probabile esito un ritorno al governo diretto

¹⁹ L. Dupree, *Afghanistan*, Princeton, 1973, 565.

²⁰ W. Burr (Ed.), *The Once and Future King? From the Secret Files on King Zahir's Reign in Afghanistan, 1970-1973*, Washington, 2001.

²¹ Ibid.

²² Memorandum from Robert A. Flaten, NEA/PAB (Bureau of Near Eastern Affairs, Office for Pakistan, Afghanistan, and Bangladesh), to Bruce Laingen, Office Director, NEA/PAB, "Afghan Politics - the Creeping Crisis," 21 May 1972, Confidential, 4.

della famiglia reale sotto la guida di un uomo forte, probabilmente il principe Daud o Sardar Abdul Wali»²³.

Il nuovo corso inaugurato da Zahir Shah non era stato apprezzato da tutte le componenti sociali, tanto quelle più reazionarie quanto quelle più progressiste, deluse perché il re non aveva appoggiato l'approvazione della legge sulla legalità dei partiti politici. Approfittando di un viaggio del sovrano in Italia, per sottoporsi a cure mediche, il 17 luglio 1973, Mohammad Daoud Khan (lo zio di Zahir Shah), esautorato dalla legge che impediva ai membri della famiglia reale di ricoprire funzioni in alcuni ambiti di particolare delicatezza per la separazione dei poteri - operò un rovesciamento della monarchia, in modo non violento, con il sostegno di alcuni ufficiali dell'esercito. Un piccolo gruppo di soldati conquistò in sei ore i punti chiave di Kabul, tra cui il palazzo presidenziale e la stazione radio.

Daoud proclamò l'abolizione della monarchia e l'istituzione della Repubblica dell'Afghanistan, dichiarando che il suo obiettivo era quello di costruire una vera democrazia e attuare riforme sociali.

Da quel momento si aprì un lungo periodo di instabilità, caratterizzato da colpi di Stato, rivolte armate, l'invasione sovietica, e una sanguinosa guerra civile verso la fine del XX secolo. Nuove costituzioni si succedettero, tutte lontane dall'afflato liberale delle Costituzioni reali, fino a quella del 2004, che sembrava inaugurare una nuova rinascita, soffocata miseramente dal ritorno al potere dei talebani nell'estate del 2021.

5. La monarchia nella fase di transizione: "l'opzione Zahir"

2147

Nonostante la caduta della monarchia nel 1973 e l'esilio del re e della sua famiglia, il ricordo della monarchia era ancora vivo nella popolazione afghana. Del resto, il regno di Zahir era stata una parentesi di relativa stabilità e prosperità, a cui erano seguiti decenni di invasioni straniere, guerre civili e autoritarismo.

Non è del tutto sorprendente, dunque, che all'indomani della caduta del regime dei talebani e della Conferenza internazionale di Bonn del 2001²⁴ - che avrebbe dovuto definire il percorso di transizione politica dell'Afghanistan - l'opzione monarchica riaffiorò nel dibattito.

L'idea di un possibile ritorno alla monarchia - nota come "l'opzione Zahir" - rappresentava in quel contesto un'ipotesi più che auspicabile: dopo quasi tre decenni di esilio a Roma, la figura del re era considerata da una parte degli attori interni e internazionali come un possibile elemento stabilizzatore per il fragile equilibrio afghano nella fase di ricostruzione post-bellica. Tale posizione si fondava sull'esperienza pregressa del regno di Zahir Shah, durante il quale l'Afghanistan aveva vissuto una fase di relativa stabilità, riformismo moderato e tentativi di modernizzazione che, pur con molteplici limiti, avevano evitato il collasso istituzionale che sarebbe invece sopraggiunto negli anni successivi²⁵.

²³ *Ibidem*.

²⁴ M. Fields, R. Ahmed, *A Review of the 2001 Bonn Conference. Strategic Perspectives*, Washington, 2011.

²⁵ Cfr. L. Dupree, *Afghanistan*, cit.

La restaurazione monarchica, in questo scenario, veniva letta come una possibile soluzione “afgana” alla questione della legittimità del potere: in un paese attraversato da profonde fratture etniche, tribali, religiose e linguistiche, la figura del sovrano sembrava l'unica a poter incarnare un principio di unità nazionale non legato a specifici partiti, ideologie o gruppi militari²⁶.

Oltre al sostegno interno, anche alcuni ambienti diplomatici occidentali, soprattutto italiani e greci, avevano preso in considerazione l'ipotesi del ritorno del Re. Tuttavia, le grandi potenze che gestivano concretamente il processo di transizione, in particolare gli Stati Uniti, mostrarono maggiore cautela. Il Dipartimento di Stato americano, pur non ostacolando formalmente il ritorno simbolico di Zahir Shah, si oppose a ogni prospettiva di restaurazione istituzionale della monarchia, ritenendola inadeguata rispetto alla svolta democratica e repubblicana che si intendeva promuovere attraverso il processo di Bonn²⁷. In effetti, all'interno dell'accordo di Bonn del dicembre 2001, che stabilì le linee guida per la costruzione del nuovo ordine politico afghano, non vi fu alcun riferimento esplicito alla possibilità di restaurare la monarchia.

Ciononostante, Zahir Shah partecipò al processo politico in qualità di figura simbolica. Rientrato in patria nel 2002 dopo ventinove anni di esilio, il Re fu accolto con grandi manifestazioni di affetto, e la sua presenza fu ritenuta utile per rassicurare l'opinione pubblica e favorire la partecipazione alla *Loya Jirga* straordinaria, formalmente reintrodotta come organo di transizione fondamentale nella ricostruzione dell'ordine costituzionale afghano²⁸. Oltre 1.500 rappresentanti selezionati dalle loro comunità in tutto il paese si riunirono nella *Loya Jirga* per decidere un leader ad interim, un governo di transizione e il processo di democratizzazione. In questo contesto, la *Loya Jirga* veniva valorizzata non solo come strumento tradizionale di rappresentanza comunitaria, ma anche come istanza di legittimazione democratica “sostitutiva”, in grado di colmare il vuoto giuridico-istituzionale derivante dal crollo del regime talebano. La sua funzione si avvicinava così a quella di una Assemblea costituente atipica, dotata di un'autorità riconosciuta sia internamente (in virtù della sua radice storico-tribale) sia esternamente (in virtù del consenso espresso dalla comunità internazionale). L'assemblea straordinaria era rappresentativa delle diverse comunità ed etnie, ad esclusione dei talebani. Alcuni membri pashtun speravano che l'Assemblea potesse conferire all'ex re Zahir Shah un ruolo di guida nel processo di transizione. Tuttavia, un gruppo eterogeneo guidato dal rappresentante statunitense Zalmay Khalilzad e sostenuto dagli iraniani (che si opponevano per principio al ritorno del re) e dai loro alleati

²⁶ N. Nojumi, *The Rise of the Taliban in Afghanistan: Mass Mobilisation, Civil War and the Future of the Region*, New York, 2002; B.R. Rubin, *The fragmentation of Afghanistan. State Formation and Collapse in the International System*, New Haven, 2002.

²⁷ S. Chesterman, M. Ignatieff, R. Thakur (Eds.), *Making States Work: From State Failure to State-Building*, Tokyo-New York-Paris, 2005.

²⁸ L'Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions prevedeva, all'art. IV, la convocazione di una Emergency Loya Jirga entro sei mesi dalla firma dagli accordi di Bonn, con il compito di nominare un capo di Stato ad interim e un governo provvisorio, incaricati di guidare il Paese verso una nuova architettura istituzionale.

dell'Alleanza del Nord convinse Zahir Shah a rinunciare alla candidatura. In tale occasione, il sovrano fu proclamato "Padre della Nazione" (*Baba-ye-Melat*), un titolo onorifico che riconosceva la sua importanza storica e morale senza però conferirgli alcun potere politico formale.

La presidenza ad interim fu affidata, infine, ad Hamid Karzai, ex alleato del re e figura ben accolta tanto dagli attori interni quanto dalla comunità internazionale e sostenuto attivamente dagli Stati Uniti. Karzai guidò il processo di transizione che portò all'approvazione, da parte dei 502 membri della *Constitutional Loya Jirga*, della sesta Costituzione afghana il 4 gennaio 2004²⁹. Karzai vinse poi le prime elezioni presidenziali afghane del 2004, sancendo definitivamente l'affermazione del modello repubblicano.

Il fallimento dell'opzione monarchica non deve essere interpretato unicamente come il fallimento di un anacronismo³⁰: al contrario l'opzione Zahir evidenzia come la monarchia fosse radicata nella coscienza e nella storia collettiva afghana. In tale prospettiva, la monarchia poteva costituire un sostrato per una transizione forse meno traumatica e più comprensibile per ampie fasce della popolazione, in particolare nelle aree rurali o tribali, più legate alla tradizione. Tuttavia, tali transizioni hanno successo solo se il sovrano gode di un consenso diffuso e se il contesto geopolitico lo permette. Nel caso afghano, entrambi questi elementi vennero meno: da un lato, il potere reale era ormai nelle mani dell'élite militare e delle personalità sostenute dall'Occidente; dall'altro, gli Stati Uniti e i loro alleati vedevano nel modello repubblicano la soluzione più adatta al fine fondare la legittimità del nuovo corso politico. Tale decisione ha rappresentato non solo un totale misconoscimento della funzione storica e simbolica della monarchia come fattore di coesione nazionale, ma anche una sostanziale imposizione di un modello, quello presidenziale, che, in un sistema privo di partiti strutturati e caratterizzato da una estrema frammentazione sociale, ha contribuito ad una iperpersonalizzazione del potere, all'esclusione di ampie componenti sociali e in definitiva al fallimento del progetto di transizione costituzionale, con effetti destabilizzanti nel medio-lungo periodo.

In definitiva, l'"opzione Zahir" ha rappresentato una delle strade possibili — sebbene non percorse, erroneamente, fino in fondo — per la costruzione della legittimità politica nell'Afghanistan post-2001. La sua mancata attuazione istituzionale non ne ha, tuttavia, cancellato l'importanza storica e simbolica. Il ritorno di Zahir Shah, sebbene limitato a un ruolo cerimoniale, ha fornito, infatti, un parziale senso di continuità e legittimità in un momento di delicata transizione.

A 20 anni di distanza del fallimento dell'opzione Zahir, rimane però sullo sfondo il grande interrogativo: e cioè se la restaurazione della monarchia avesse forse potuto cambiare il corso degli eventi successivi ed evitare il precipitare dell'Afghanistan nella spirale del regime talebano,

²⁹ B.R. Rubin, *Crafting a Constitution for Afghanistan* in 15(3) *J. of Democracy* 5 (2004).

³⁰ Tale fallimento si inserisce nel contesto di un più ampio fallimento delle Costituzioni succedutesi nel tempo: cfr. S.Q. Hashimy, *The Constitutional Failures in Afghanistan: A Narrative of Agonising Constitutional Death*, in 56(1-2) *Indian J. Pol.* 111 (2022).

oppure se, come ha sostenuto l'ex presidente americano Biden, «Afghanistan cannot be put together»³¹.

6. Conclusioni: il caso afgghano come emblema del “King’s Dilemma”

Come si è cercato di mostrare in queste pagine, la monarchia afgghana ha svolto un ruolo cruciale nell’evoluzione dell’ordinamento, nella costruzione dell’identità nazionale e nella mediazione tra le molteplici realtà etniche, tribali e religiose del paese.

È stata, fino alla sua abolizione, l’elemento che ha traghettato il paese nella modernità, contemperando le tensioni tra modernizzazione e conservatorismo e trasformando l’Afghanistan da confederazione tribale a monarchia costituzionale.

Questa funzione della monarchia non sorprende, anzi trova conferma negli studi che hanno cercato di classificare il ruolo della monarchia in ottica comparata: «social and cultural integration, conflict resolution, and establishment of a stable basis for long-term investments»³².

Nel caso afgghano, seppur con diversi gradi di intensità nel corso dell’avvicinarsi dei sovrani, la monarchia ha ricoperto una straordinaria funzione di integrazione e di unità nazionale. Per quanto possa sembrare paradossale il fatto che una singola personalità, per altro non rappresentativa della popolazione, possa svolgere questa funzione unificante, è vero che la storia afgghana ci mostra che «it was the very diversity of society that made the presence of the monarch necessary, as he provided one of the few-and sometimes the only common point of reference and did so without upsetting long-standing ascriptive identities, social ties, and special rights and privileges»³³.

Questa funzione unificatrice, che ha costituito il filo rosso della storia della monarchia afgghana, si è interrotta proprio nel momento in cui più forte era la tensione modernizzatrice della monarchia, tensione centrifuga, foriera di cambiamenti sociali, politici ed economici. Il caso afgghano sembra confermare la teoria di Samuel Huntington sul rapporto tra monarchie e modernità: il c.d. King’s dilemma.

Secondo lo studioso, le monarchie che nel XX secolo avevano dovuto fronteggiare processi di modernizzazione, si sono trovate intrappolate in un dilemma fondamentale: «on the one hand, centralization of power in the monarchy was necessary to promote social, cultural, and economic reform. On the other hand, this centralization made difficult or impossible the expansion of the power of the traditional polity and the assimilation into it of the new groups produced by modernization. The participation of these groups in politics seemingly could come only at the price of the monarchy»³⁴.

³¹ B. Mobasher, *Constitutional Law and the Politics of Ethnic Accommodation: Institutional Design in Afghanistan*, London, 2024, 23.

³² T. Ginsburg, *East Asian Monarchy in Comparative Perspective*, in Z. Wang (ed.), *The Long East Asia the Premodern State and Its Contemporary Impacts*, IONDRA, 2023, 201.

³³ J. Gerring, T. Wig, W. Veenendaal, D. Weitzel, J. Teorell & K. Kikuta, *Why Monarchy? The Rise and Demise of a Regime Type*, 54 *Comp. Pol. Stud.* 592 (2021).

³⁴ S. P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, 1968, 178.

E così ecco stagliarsi di fronte al sovrano il dilemma: «Can he escape the dilemma of success vs. survival?³⁵».

Guardando alla fine della monarchia afghana non sembra esserci risposta affermativa a quest'ultimo interrogativo.

Antonia Baraggia
Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale
Università degli Studi di Milano
antonia.baraggia@unimi.it

³⁵ *Ibidem.*

