

Elisa Giunchi

Il Pakistan a una svolta?

L'anno scorso ha avuto inizio in Pakistan un processo di transizione democratica, che è sfociato nel 2008 nelle elezioni per il rinnovo del Parlamento e delle assemblee provinciali e, quindi, nelle dimissioni di Musharraf, seguite a breve da nuove elezioni presidenziali. Questo processo ha configurato, secondo diversi osservatori, una svolta nella "guerra al terrorismo" che da anni si combatte sui due lati della *Durand Line*. Le cose tuttavia sono più complesse e sfuggono a facili contrapposizioni tra sistema democratico, che si presuppone anti-islamista per vocazione, e forme di governo illiberali, che sarebbero legate, nelle percezioni comuni, alla diffusione del radicalismo islamico.

L'avvio del processo democratico

L'apertura democratica avviata nel 2007 è avvenuta nel contesto della crescente impopolarità di Pervez Musharraf, il generale che nel 1999 era andato al potere con un colpo di stato, facendosi successivamente eleggere a capo dello stato. L'amministrazione Bush, temendo che il paese si avviasse verso una fase di destabilizzazione di cui avrebbero potuto approfittare gli

islamisti, nel corso del 2007 ha fatto crescente pressione sul generale affinché desse il via a un processo di transizione democratica che avrebbe comportato una spartizione del potere con Benazir Bhutto, la guida del Partito Popolare Pakistano (Ppp), che viveva in esilio. Secondo i termini di un accordo che è stato finalizzato nell'estate del 2007 sotto gli auspici statunitensi, la Bhutto sarebbe tornata in patria, beneficiando di un'amnistia, per candidarsi alla posizione di primo ministro, mentre Musharraf avrebbe mantenuto il ruolo di capo di stato sotto spoglie civili, dopo, cioè, essersi dimesso dalla carica di capo di stato maggiore.

Inizialmente tutto era proceduto secondo gli accordi. Musharraf, il cui mandato presidenziale era in scadenza, aveva indetto elezioni presidenziali per il 6 ottobre sapendo che il collegio elettorale (formato da Senato, Assemblea nazionale e le quattro assemblee provinciali) era a lui favorevole. Ma, sebbene l'esito del voto confermasse le sue previsioni, una decisione della Corte Suprema sull'incostituzionalità della rielezione rischiava di mandare all'aria i suoi piani. Per scongiurare questa eventualità, Musharraf ha proclamato il 3 no-

N. 98 - SETTEMBRE 2008

Sintesi

Nel 2007 è iniziato in Pakistan un processo di transizione democratica che è sfociato nel 2008 nelle elezioni per il rinnovo del Parlamento e delle assemblee provinciali e, poi, nelle elezioni presidenziali.

In queste pagine si ripercorrono le tappe principali di questo processo, per poi analizzare le sfide che il nuovo presidente, Asif Ali Zardari, si trova ad affrontare.

Elisa Giunchi è Senior Associate Researcher dell'ISPI; insegna Storia e istituzioni dei paesi islamici presso l'Università degli Studi di Milano ed è autrice di vari volumi e saggi su Pakistan e Afghanistan. È membro del comitato direttivo di Italia e Asia Maior.

vembre lo stato di emergenza, che ha comportato la rimozione dei giudici a lui sfavorevoli, con l'effetto di far vacillare l'accordo con la Bhutto. Sotto pressione Usa, il 28 novembre Musharraf ha fatto un passo indietro: onorando l'impegno preso in precedenza, ha lasciato la carica di capo di stato maggiore e poco dopo, il 15 dicembre, ha revocato la legge marziale, rifiutandosi però di reintegrare i giudici.

Il paese è sembrato precipitare nel caos quando, il 27 dicembre, Benazir Bhutto, da poco tornata in patria in vista delle elezioni programmate per il gennaio 2008, è stata uccisa in un attentato attribuito dalle autorità a militanti estremisti. L'accusa del Ppp e dello stesso vedovo della Bhutto, Asif Ali Zardari, a Musharraf di non aver saputo difenderla ha avuto ampia eco nel paese, contribuendo a un crollo di immagine per il capo dello stato.

A fine dicembre il comitato centrale del Ppp ha nominato Zardari co-reggente del partito insieme al figlio Bilawal, con una decisione che, pur rispondendo ai desideri della Bhutto, ha creato qualche malumore nel partito¹. Zardari è, infatti, un personaggio molto controverso. Noto come "Mr. 10%"

¹ Per una trattazione più dettagliata di questi eventi si veda E. GIUNCHI, *Pakistan: un paese sempre più instabile*, in A. COLOMBO e N. RONZITTI (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, Milano 2008, pp. 229 ss.

per la sua spregiudicatezza nel gestire i propri affari, tra il 1997 e il 2004 è stato sottoposto a regime di custodia cautelare con l'accusa di avere commesso diversi reati, dalla corruzione all'omicidio. Tra marzo e aprile 2008 è stato scagionato dalle accuse grazie a una Ordinanza sulla riconciliazione nazionale che era stata promulgata da Musharraf nell'autunno precedente, ma rimane indagato in diversi paesi europei per corruzione e frode. E non è da escludere che i giudici, una volta reintegrati, dichiarino invalida l'Ordinanza sulla riconciliazione, riaprendo i casi in cui Zardari era implicato. Il neo-eletto presidente ha sempre sostenuto che le accuse a suo carico sono politicamente motivate, ma è indubbio che, persino in un paese abituato a fenomeni di corruzione diffusa, abbiano contribuito a dargli un'immagine negativa.

Gli eventi più recenti

Le elezioni per il rinnovo del Parlamento e delle assemblee provinciali, posticipate al 18 febbraio, hanno sancito la vittoria del Ppp, che ha raccolto voti in tutto il paese, seguito dalla Pml-N guidata da Nawas Sharif. Il partito pro-Musharraf, la Pml-Q, ha perso più della metà dei seggi in Parlamento, pur mostrandosi in grado di ottenere consensi, al pari del Ppp, in tutte le province del paese. I partiti religiosi, che nel 2002, riuniti in una coalizione, erano diventati la

terza forza politica del paese, ed erano risultati dominanti nelle due aree al confine con l'Afghanistan, Nwfp e Belucistan, sono risultati in netto calo, in parte per la decisione di *Jamaat-e islami* e *Jamiat-e ulama-e Pakistan* di boicottare il voto: nelle aree di frontiera sono stati sorpassati da partiti nazionalisti laici, come il Awami National Party e il Balochistan National Party, che hanno un'agenda socio-economica e un'ideologia anti-imperialista. Il Ppp e la Pml-N, che hanno una base sociale, e quindi un programma, estremamente diversi, hanno quindi formato un governo di coalizione in cui l'unico punto comune era costituito dalla posizione anti-Musharraf². Su altre questioni – dal reintegro dei giudici all'abrogazione della norma costituzionale che riconosce al capo di stato vasti poteri, tra cui quello di rimuovere il primo ministro e sciogliere il parlamento –, sono ben presto comparse le prime crepe nell'alleanza. La coalizione è definitivamente naufragata appena l'obiettivo comune è stato realizzato, quando cioè Musharraf, per evitare l'*impeachment* proposto di comune accordo da Zardari e Sharif, ha presentato le dimissioni il 18 agosto. Subito dopo la Pml-N ha lasciato la coalizione di governo, privando il Ppp del sostegno in Assemblea nazionale di 91 deputati e, so-

² E. GIUNCHI, *Pakistan: le elezioni del 2008 e il "pericolo islamista"*, in «Afriche e Orienti», anno X, 1, 2008, pp. 106 ss.

prattutto, creando una frattura tra il governo centrale e la provincia del Punjab, feudo della famiglia Sharif.

Uno dei motivi immediati della frattura è stato la decisione di Zardari di candidarsi alle elezioni presidenziali, fissate per il 6 novembre. Al termine di una campagna elettorale dominata dalle fotografie di Benazir Bhutto, e grazie al sostegno dei partiti minori, Zardari ha ottenuto il 70% dei voti del collegio elettorale, sorpassando con facilità gli altri due candidati, Saeed-uz-Zaman Siddiqui, ex giudice della Corte Suprema scelto dalla Pml-N, e Mushahid Hussain Syed per la Pml-Q. L'esito del voto significa che ora il Ppp è in una posizione di assoluto vantaggio rispetto ad altre forze politiche, una posizione paragonabile a quella in cui si è trovato durante il secondo mandato di Benazir Bhutto negli anni Novanta: oltre ad avere la maggioranza in Assemblea nazionale, con 124 seggi su 339, il Ppp controlla ora anche l'esecutivo, che gode di vasti poteri; al Ppp appartiene anche, è il caso di ricordarlo, il primo ministro Yusuf Raza Gilani.

Le sfide che Zardari dovrà affrontare

La posizione di forza del Ppp e di Zardari è più apparente che reale. Zardari, in particolare, potrebbe perdere consensi se non si mostrasse in grado di risolvere i principali problemi del paese. Sul piano economico la

situazione è estremamente difficile: l'inflazione a luglio ha toccato il 24,3%, causando l'aumento dei prezzi dei beni di prima necessità, e le riserve sono diminuite di 260 milioni di dollari nella sola prima settimana di settembre, arrivando a 5,5 miliardi, abbastanza per coprire solo due mesi di importazioni³. A livello politico, lo spostamento di Sharif all'opposizione potrebbe rivelarsi un ostacolo formidabile, poiché il suo partito controlla il Punjab, la regione più importante del paese sotto il profilo economico. Zardari ha dichiarato di volere diminuire il peso dei panjabi nelle istituzioni, ma un tentativo in tal senso potrebbe innescare un processo di etnicizzazione del confronto politico interno, a cui non sarebbero estranee le forze armate, dominate dall'elemento panjabi. Al di là delle dichiarazioni rassicuranti del nuovo capo di stato maggiore dell'esercito, il generale Kiyani, i rapporti tra il governo e le forze armate sono tesi: i vertici militari non sembrano disposti a rinunciare al controllo della politica estera nella regione e mirano non a eliminare i movimenti islamisti, ma a contenerli, concentrando le azioni repressive sui militanti stranieri affiliati ad al-Qaeda e non sui militanti pashtun.

Un nodo cruciale che Zardari dovrà affrontare è la lotta al

terrorismo di matrice islamista che, pur essendo legato alla crescente destabilizzazione delle aree tribali, si è gradualmente esteso alle principali città del paese. L'attentato al Marriott Hotel di Islamabad avvenuto il 20 settembre mostra in maniera evidente come i gruppi estremisti possano colpire la stessa capitale, sotto i riflettori dei media occidentali. Significativo anche il fatto che l'attentato sia stato rivendicato da un gruppo sconosciuto, i Fedayyin-e islam, e che sia stato pianificato, sembra, nel sud del Punjab: i movimenti islamisti appartengono a una galassia complessa, che non è riconducibile solo al sottosviluppo tribale, ma fa adepti anche nelle aree più "moderne" del paese.

Va ricordato che Musharraf ha perso il sostegno statunitense in larga misura perché la sua azione di contrasto al terrorismo è stata giudicata inadeguata. Tuttavia è probabile che su questa questione la politica di Zardari non potrà avere un esito diverso da quella del suo predecessore. Il dilemma che l'attuale presidente, come prima di lui Musharraf, si trova ad affrontare, può essere posto in questi termini: se il governo si mostrasse debole nelle sue azioni di contrasto alla militanza estremista, potrebbe perdere il consenso del settore liberale e, cosa ben più grave, il sostegno dell'alleato statunitense, e ciò potrebbe indurre la prossima amministrazione Usa ad agire unilateralmente nelle aree

³ *Sweets and Stones*, in «The Economist», September 13, 2008, p. 60.

pakistane di frontiera, con l'effetto di screditare il governo pakistano. Se, invece, Zardari apparisse energico nella repressione dei movimenti radicali, rischierebbe di sembrare eccessivamente dipendente dagli interessi strategici statunitensi; e ciò minerebbe i consensi di cui gode, soprattutto se la repressione facesse delle vittime tra la popolazione civile. L'opinione diffusa secondo cui solo un governo democratico può godere della legittimità necessaria per prendere misure necessarie contro l'estremismo⁴ tende a dimenticare che il governo pakistano, proprio in quanto democratico, non può essere insensibile ai diffusi sentimenti anti-statunitensi né rischiare di fare vittime tra i civili. I sentimenti della popolazione al riguardo hanno trovato espressione nella dura reazione del Parlamento al raid statunitense che il 3 settembre ha provocato la morte di diversi civili nell'agenzia tribale del Sud Waziristan: Senato e Assemblea nazionale in un comunicato congiunto hanno chiesto che in futuro fatti analoghi siano seguiti da una risposta militare; dichiarazioni analoghe sono arrivate dai vertici militari. Che non si trattasse di mera retorica è risultato evidente quando è giunta notizia che nelle settimane successive in più occasioni i soldati pakistani dislocati nel

Waziristan hanno aperto il fuoco contro alcuni elicotteri statunitensi che avevano violato lo spazio aereo. Rendendo evidenti le implicazioni che un deterioramento nelle relazioni tra Pakistan e Stati Uniti avrebbe per la situazione in Afghanistan, subito dopo il raid statunitense del 3 settembre il governatore della Nwfp ha bloccato il passaggio attraverso il passo Khyber di centinaia di container contenenti munizioni e carburante che erano destinati alle forze Nato in Afghanistan. Il messaggio è stato chiaro: senza il Pakistan la guerra contro talibani e al-Qaeda in Afghanistan non può essere vinta.

Indubbiamente il sottosviluppo sociale del paese, in particolare nelle aree di frontiera, facilita la diffusione di sentimenti islamisti. Una sostanziale riallocazione delle risorse a favore del sociale, che è perorata anche dai partiti nazionalisti laici nelle aree tribali, non è tuttavia ancora avvenuta. Gli Stati Uniti hanno dato dall'11 settembre 2001 aiuti generosi al paese – oltre 12 miliardi di dollari – ma la maggior parte è andata alle forze armate, che già ricevono una percentuale di risorse ben superiore alla media regionale⁵. Ma, anche se istruzione e sanità ricevessero finalmente, dal governo e dai donor, priorità rispetto ad altri settori, un

ostacolo all'azione governativa nelle aree tribali è costituito dai sentimenti autonomisti della popolazione locale, diffidente verso ogni forma di interferenza esterna. L'eventuale decisione di diminuire le risorse dedicate al settore militare deve poi fare i conti con il desiderio delle forze armate di continuare a ricevere armi moderne e sofisticate.

L'approccio che Zardari e, in generale, il nuovo governo adotterà nei confronti della militanza islamista avrà conseguenze rilevanti per la situazione afgana. È noto infatti che le milizie anti-governative afgane hanno le loro basi di reclutamento e addestramento nelle aree nord-occidentali pakistane, dove si saldano con movimenti radicali locali e gruppi affiliati ad al-Qaeda. Sebbene l'attuale governo non abbia, a differenza della Pml-N, legami con gruppi religiosi ultra-conservatori o islamisti né un programma favorevole all'islamizzazione della società, il passato ci insegna a essere cauti: era stato negli anni Settanta Zulfikar Ali Bhutto, il fondatore del Ppp, a creare campi di addestramento militari per i dissidenti islamisti afgani, ed era stata la figlia Benazir nei primi anni Novanta, insieme al suo ministro degli Interni, a patrocinare la costituzione dei talibani nelle aree di frontiera come strumento di influenza in Afghanistan. È poi da vedere se le forze armate, in cui i pashtun sono, come i panjabi, sovrarappresentati rispetto al loro peso demo-

⁴ ICG, *After Benazir's Murder: a Way Forward for Pakistan*, Crisis Group Asia Briefing, January 2, 2008.

⁵ Il Congresso sta discutendo la proposta di concedere al Pakistan 1,1 miliardi all'anno per i prossimi 10 anni in aiuti economici e sociali.

grafico, vorranno agire contro i militanti pashtun.

La ripresa di negoziati con Nuova Delhi potrebbe facilitare una svolta: è, in fondo, principalmente per contrastare quelli che venivano percepiti a Islamabad come i disegni egemonici indiani che per decenni i governi civili pakistani, al pari di quelli militari, hanno sostenuto l'estremismo islamico.

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

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

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

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

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2008