

Ottobre 2008
Rapporto n. 6



PAKISTAN

RISCHIO DI UN RITORNO AL PASSATO



ARGO

Analisi e Ricerche Geopolitiche sull'Oriente
Osservatorio sull'Asia minore, centrale e meridionale
Piazza di Firenze, 24 - 00186 Roma, Italy - Tel/fax +39 06 6875271
www.argoriente.it

EXECUTIVE SUMMARY

Dopo un periodo di crescente tensione iniziato già poche settimane dopo la formazione del governo di coalizione nato dalle elezioni del 18 febbraio scorso, la situazione politica pakistana ha subito nelle ultime settimane una brusca evoluzione con tre avvenimenti destinati a influire in maniera determinante sul futuro del Paese: le dimissioni del Presidente Musharraf (18 agosto), l'uscita della *Pakistan Muslim League - Nawaz* (PML-N) di Nawaz Sharif dalla coalizione di maggioranza (25 agosto), l'elezione del leader del *Pakistan People's Party* (PPP), Asif Ali Zardari, alla Presidenza (6 settembre). Mentre il primo, nonostante le numerose incognite che presentava, aveva acceso le speranze di un rilancio del processo di democratizzazione delle istituzioni pakistane, il secondo riporta il clima politico ai momenti più scoraggianti degli anni successivi al 1990, quando i governi civili insediatisi dopo una lunga parentesi di regimi militari non erano riusciti a dare al Paese la stabilità che questo attendeva creando essi stessi le condizioni per nuove involuzioni autoritarie. L'ascesa di Zardari alla massima carica dello Stato potrebbe aggiungere altri elementi di tensione anche se egli ha dimostrato sinora una notevole capacità di mediazione pur in un percorso politico pieno di contraddizioni.

I contrasti che hanno reso difficili i rapporti all'interno della coalizione riguardano temi di grande rilievo per il Paese, quali gli interventi per il rilancio dell'economia, la strategia per la lotta al terrorismo e l'atteggiamento da tenere nei confronti di Musharraf. Tuttavia a provocare la crisi è stato il disaccordo sulle modalità del reinsediamento dei giudici della Corte Suprema e delle Alte Corti di giustizia (circa 60), rimossi dopo la proclamazione dello Stato d'emergenza (3 novembre 2007), e soprattutto la posizione dell'ex Capo della Corte Suprema, Mohammad Iftikhar Chaudhry, noto per il suo decisionismo su materie istituzionali che, per i suoi avversari, richiederebbero maggior equilibrio e grandi doti di prudenza.

Con l'uscita della PML-N dalla coalizione, il governo non ha più la maggioranza ma gli osservatori ritengono probabile un prossimo accordo con il *Muttahida Qaumi Movement* (MQM), che ha una solida base elettorale nella provincia del Sindh, e con i dissidenti della *Pakistan Muslim League - Quaid-i-Azam* (PML-Q) che ha sostenuto sinora Musharraf. La facile vittoria di Zardari alle elezioni presidenziali, ove ha ottenuto 481 voti su 702, rende più agevole il percorso verso una nuova maggioranza, in cui tuttavia saranno determinanti i partiti minori. Il PPP dovrà quindi negoziare con essi accordi, accettando compromessi che mettono a rischio la continuità del suo progetto politico. Al momento è il partito religioso *Jamiat-e-Ulema Islam* guidato dal Maulana Fazlur Rehman, legato agli ambienti radicali islamici, che sembra più intenzionato a sfruttare le nuove opportunità che si offrono.

La crisi della coalizione di governo ha offuscato l'importanza delle dimissioni di Musharraf che rappresentano sicuramente un successo per il PPP e ancora di più per la PML-N, che ha perseguito questo risultato con grande determinazione. L'ex Generale avrebbe preso in considerazione alcune iniziative per opporsi al tentativo di *impeachment* nei suoi confronti, ma vi ha rinunciato appena resosi conto che non avrebbe avuto il sostegno dei Vertici militari. Questi, pur

continuando a nutrire profonda diffidenza nei confronti della dirigenza civile, sono consapevoli dell'ostilità della maggioranza dei Pakistani verso le Forze armate per aver garantito la sopravvivenza di un regime diventato negli ultimi tempi estremamente impopolare, e hanno deciso di evitare ogni ingerenza negli affari politici del Paese.

Le divisioni all'interno della maggioranza hanno inciso negativamente sulla capacità dell'esecutivo, che non ha saputo affrontare con la necessaria determinazione le sfide principali del Paese: la minaccia terroristica e la crisi economica. Sono sfide complesse, che hanno radici sia interne che internazionali e devono essere combattute con il più ampio coinvolgimento delle forze politiche e dei cittadini. Sono emerse anche nuove tensioni nei rapporti con l'India e con gli USA, che la dirigenza pakistana, distratta dai problemi interni e dai contrasti tra i partiti della coalizione, non è stata in grado di gestire. Il governo, inoltre, non ha mai dato l'impressione di poter controllare pienamente l'apparato di difesa e sicurezza. Anzi, il tentativo di passare l'*Inter Services Intelligence* (ISI) dalla dipendenza del Primo Ministro a quella del Ministro dell'interno per favorire un maggior coordinamento con le altre strutture di intelligence e di sicurezza è fallito sia per le manovre di Musharraf sia per le fortissime pressioni dei vertici della difesa.

Il Primo Ministro Gilani e gli esponenti della coalizione che lo sosteneva, pur ribadendo in linea di massima l'impegno per la lotta all'estremismo e al terrorismo, hanno cercato di definire una nuova strategia che privilegiasse la via negoziale per riportare la sicurezza nel Paese. Di fatto, tuttavia, la nuova strategia, invocata da tutti, non si è concretizzata in un progetto operativo coerente e realistico a causa dei contrasti tra le diverse anime della coalizione e della diffidenza tra leadership politica e vertici militari. Il problema più serio era il ruolo che doveva avere il ricorso alla forza, respinto dal JUI-F e accettato solo in linea di principio e senza apparente convinzione dalla PML-N. I gruppi estremisti (i cosiddetti taliban pakistani) hanno approfittato della confusione della politica governativa e della decisione delle autorità di ridurre drasticamente le operazioni militari per favorire il successo dei colloqui e hanno ripreso l'iniziativa sia in Afghanistan, con un forte incremento delle incursioni trans-frontaliere, sia in Pakistan, ove hanno esteso il loro controllo nelle *Federally Administered Tribal Areas* (FATA) e in molti distretti della *North West Frontier Province* (NWFP). In questa provincia si sono attestati anche nelle aree circostanti il capoluogo, Peshawar, la cui caduta è apparsa in alcuni momenti imminente. Il rafforzamento dell'influenza dei taliban è stato accompagnato da un irrigidimento dell'applicazione della *sharia* e dalla costituzione di strutture amministrative parallele a quelle ufficiali. Nelle ultime settimane è inoltre ripresa una campagna di attentati suicidi, i più gravi dei quali sono stati compiuti contro il complesso militare industriale di Wah e l'Hotel Marriott di Islamabad.

Sul piano economico, la situazione è caratterizzata da un rallentamento della crescita, accompagnato da un preoccupante aumento del deficit di bilancio (al 7%) e dell'inflazione, salita del 24,83% nel periodo luglio-agosto (primi due mesi dell'anno fiscale 2007-2008). Sono penalizzate soprattutto le fasce più deboli, private anche dei sussidi statali su molti generi di largo consumo e non adeguatamente protette dal "*Benazir Income Support Programme*" istituito da governo per sostenere i ceti più poveri erogando una somma pari a 15 dollari al mese ad ogni famiglia a basso reddito. Inevitabilmente, la crisi economica si ripercuote sul valore della moneta e sull'andamento dei mercati azionari. Le riserve in valuta sono scese dai 16 miliardi di dollari

dell'ottobre 2007 a poco più di otto miliardi del 26 settembre (incluse quelle in possesso delle banche commerciali).

Sull'evoluzione della situazione interna pakistana e sulla possibilità che il Paese superi i difficili momenti che sta attraversando inciderà in maniera significativa l'atteggiamento degli USA. Pur avendo appoggiato il regime di Musharraf, Washington ha mostrato sin dalle settimane successive alla elezioni dello scorso febbraio la volontà di collaborare con la nuova dirigenza, dichiarandosi disposta anche ad approvare l'approccio negoziale nella lotta al terrorismo purché non venisse esclusa l'opzione militare. Tuttavia, dopo il forte incremento delle incursioni in territorio afgano, l'Amministrazione Bush ha fatto ventilare la possibilità (o la minaccia) di azioni unilaterali delle forze statunitensi nelle aree tribali per neutralizzare esponenti di vertice e strutture di comando delle organizzazioni terroristiche. Islamabad ha sempre reagito riaffermando il suo diritto a difendere la sovranità e l'integrità del Paese ma di fatto sembra disposta ad accettare, sia pure non ufficialmente, le missioni dei velivoli senza pilota (PREDATOR) purché Washington rinunci all'ipotesi di raid terrestri, come quello compiuto dalle forze speciali USA il 3 settembre scorso.

Hanno avuto grande rilievo sul piano politico anche le notizie sull'esistenza di prove che confermano il coinvolgimento dell'ISI nell'attentato suicida contro l'Ambasciata indiana di Kabul (7 luglio) che ha provocato 58 morti e oltre 140 feriti. Inoltre la stampa pakistana ha scritto che in occasione della visita di Stato di Gilani a Washington (ultima settimana di luglio) il Presidente Bush avrebbe manifestato la riluttanza di Washington a condividere le informazioni con il Pakistan perché settori dell'ISI mantengono stretti legami con i militanti che operano nelle aree tribali. In tale quadro è stata accolta con molto interesse la decisione del Capo di Stato maggiore dell'esercito, Generale Ashfaq Pervez Kayani, di sostituire il direttore dell'ISI, Tenente Generale Nadeem Taji (considerato un fedele di Musharraf), con il pari grado Ahmed Shujaa Pasha (30 settembre). Al momento non è ancora chiaro se la nomina prelude a una riforma del Servizio anche se appare evidente che essa, insieme alle altre che l'hanno accompagnata, segna un rafforzamento del controllo di Kayani sull'esercito.

Nonostante le preoccupazioni per l'inaffidabilità del più importante Servizio di intelligence pakistano e i timori che le trattative di pace con i gruppi estremisti possano rendere ancor più difficile la stabilizzazione dell'Afghanistan, Washington ha cercato di non esasperare i toni del confronto con Islamabad per evitare rotture che potrebbero compromettere la collaborazione tra i due Paesi nella lotta al terrorismo. Ne è conferma anche la decisione di continuare i programmi di assistenza militare (ammodernamento velivoli F-16 e cessione di elicotteri da combattimento COBRA) e di promuovere, insieme a Londra, la formazione di un forum internazionale per la raccolta di finanziamenti necessari per risolvere la crisi economica pakistana.

Più difficili sono i rapporti con l'India, tornati a un esasperato clima di confronto, soprattutto da parte di esponenti politici di New Delhi, a causa sia delle accuse e dei sospetti sul ruolo dell'ISI nell'attentato contro l'Ambasciata a Kabul sia del deterioramento della situazione nello Jammu e Kashmir. In questo Stato, le tensioni si sono acuite in maniera quasi inaspettata, nello scorso mese di maggio, a seguito della decisione dello governo locale di concedere 99 acri di terreno (circa 40

ettari) allo *Sri Amarnath Shrine Board* che gestisce i pellegrinaggi al santuario himalayano di Amarnath, venerato dai fedeli hindu. Da allora si sono succedute numerose manifestazioni di protesta, sfociate spesso in disordini che hanno provocato complessivamente oltre 40 morti. Ad aggravare la situazione ha concorso anche un incremento delle infiltrazioni di militanti dal territorio pakistano e delle violazioni del cessate il fuoco in vigore dal 2003.

Il Pakistan si trova in un momento di difficoltà eccezionali e ha bisogno di un leader di altissimo livello per poterli affrontare. Al momento, esistono dubbi sulla possibilità che Zardari sia lo statista capace di guidare il Paese verso un futuro di stabilità e progresso anche se sinora ha mostrato di saper agire con notevole spregiudicatezza riuscendo sia a difendere la centralità del ruolo del PPP sia a tenere aperto il dialogo con tutti i protagonisti della scena politica nazionale. I suoi sforzi di mediazione tra gli interlocutori più diversi, interni ed esteri, spesso espressione di interessi o idee inconciliabili tra loro, hanno permesso al Pakistan di superare senza lacerazioni la transizione del potere dal regime militare a una dirigenza civile, eletta democraticamente, anche se tutti i principali problemi che il Paese deve affrontare sono stati accantonati. .

In questo momento, la principale minaccia per la stabilità del Paese è rappresentata dalla recrudescenza dell'attività eversiva, che ha permesso ai gruppi terroristici, endogeni e esogeni, di assumere il controllo di aree significative del territorio nazionale insediando una propria amministrazione e imponendo una propria "legge". La nuova leadership deve pertanto mostrare tutta la sua capacità potenziando le capacità di contrasto dello Stato, risollevando il morale delle forze di sicurezza e convincendo i pakistani che è loro interesse sconfiggere i gruppi militanti che cercano di imporre con la violenza la loro visione estremista dello Stato e della società, vanificando i progressi che il Paese ha faticosamente compiuto negli ultimi decenni. Il compito di Zardari sarà molto difficile perché dovrà cercare di non deludere le attese dei governi occidentali e soprattutto di quello USA, preoccupati per il sostegno logistico e operativo che i gruppi attivi nelle aree tribali forniscono a quelli che combattono in Afghanistan, e di quei settori della coalizione contrari all'impiego dell'esercito contro i militanti. In ogni caso, le Autorità pakistane devono resistere agli inviti a cercare un accordo con i gruppi terroristici che conceda loro libertà di manovra per attacchi in territorio afgano in cambio della promessa a porre fine alla campagna di attentati in Pakistan. Il terrorismo afgano e quello pakistano si alimentano reciprocamente perché condividono un obiettivo comune che è quello di costituire uno stato islamico, basato sulla interpretazione più rigida della *sharia* e sul rifiuto dei principi di democrazia e di libertà.

Un ruolo molto importante per la stabilizzazione del quadro politico e di sicurezza pakistano può essere svolto dai governi occidentali. E' auspicabile pertanto che in futuro questi, e soprattutto gli USA, evitino gli errori del passato quando hanno attribuito patenti di statista e di liberale a chi non era né l'uno né l'altro e hanno fornito al Paese ingenti aiuti finanziari senza controllare l'uso che ne veniva fatto. Vi è stata inoltre una chiara sottovalutazione della necessità di dare priorità all'assistenza nel settore civile rispetto a quella militare. E' importante che Washington eviti di pretendere che Islamabad segua percorsi e approcci già prestabiliti e imposti dall'estero; ciò sarebbe visto come un cedimento ingiustificabile da parte della popolazione, che già nutre forti sentimenti anti-statunitensi. Occorre pertanto avere molta pazienza perché i tempi della politica pakistana sono diversi da quelli occidentali, come diversi sono i valori di riferimento. In tale quadro è da

sconsigliare ogni iniziativa che possa compromettere il prestigio e l'autorevolezza delle istituzioni locali, come potrebbe essere l'intensificazione dei raid aerei e terrestri nelle aree tribali. La vittoria contro le cellule operative e le strutture logistiche e di comando di al-Qaida e del movimento taliban in territorio pakistano può essere ottenuta solo con il coinvolgimento delle autorità di Islamabad, che devono farsi carico delle loro responsabilità in merito. Attaccare obiettivi non strategici (figure di medio livello rispetto ai capi delle organizzazioni eversive quali Osama bin Laden, Ayman al-Zawahiri, Mullah Omar o Baitullah Mehsud) può portare vantaggi in campo tattico, che sarebbero annullati tuttavia dall'inasprimento del clima di sospetto e di diffidenza tra i governi. Quello pakistano non può non reagire di fronte a tali violazioni dell'integrità territoriale a meno che non voglia perdere credibilità e autorevolezza. Quei settori della dirigenza di Washington che auspicano azioni unilaterali delle forze USA in territorio pakistano dovrebbero tenere conto che la cooperazione del Pakistan ha consentito l'avvio delle operazioni militari che hanno portato alla caduta del regime taliban e che l'alimentazione logistica delle forze straniere in Afghanistan dipende dalla disponibilità e dalla sicurezza degli itinerari stradali che attraversano il territorio pakistano. Islamabad può fare molto per facilitare o ostacolare l'attività dei militari di ISAF e di *Enduring Freedom*.

INDICE

<i>Executive Summary</i>	i
<i>Indice</i>	1
1. Premessa.....	2
2. La fine prematura di una esperienza di governo	2
3. Problemi sempre più gravi sul piano interno e internazionale	9
a. La “talibanizzazione” del Paese	9
b. La situazione economica: sull’orlo del tracollo	16
c. I rapporti con gli USA: tra speranze e delusioni in attesa della nuova Amministrazione statunitense	18
d. Le tensioni con l’India: rischi per la politica di pacificazione	23
4. Conclusioni	25

NB. Questo Rapporto costituisce il quinto aggiornamento della documentazione sul Pakistan precedentemente prodotta da ARGO (www.argoriente.it), nella quale sono disponibili materiali di background che non vengono qui riproposti. Si rinvia pertanto a:

ARGO Rapporto n. 1 - *Pakistan, Un futuro ancora incerto*, ottobre 2007

ARGO Rapporto n. 2 - *Pakistan, Un difficile cammino verso la democrazia*, dicembre 2007

ARGO Rapporto n. 3 - *Pakistan, Tra instabilità e rischi di crisi economica*, gennaio 2008

ARGO Rapporto n. 5 – *Pakistan, Il futuro è già cominciato?*, aprile 2008.