

PAKISTAN: UNA CRISI POLITICA NON ANCORA RISOLTA

di Federico Carbonari

Marzo 2009

1. Il discorso televisivo con cui, alle prime ore del mattino del 16 marzo, il Primo Ministro Yusuf Raza Gilani annunciava il reinsediamento dell'ex Capo della Corte Suprema, Iftikhar Mohammad Chaudhry, e di altri giudici destituiti dopo la proclamazione dello Stato d'emergenza del 3 novembre 2007¹ ha allentato la tensione nel Paese ma non ha affatto risolto la crisi politica apertasi nell'agosto 2008 con l'uscita della *Pakistan Muslim League - Nawaz* (PML-N) di Nawaz Sharif dalla coalizione di governo guidata dal *Pakistan People's Party* (PPP). Nel tempo i rapporti tra i due partiti si sono fatti sempre più tesi, aggravati anche dal deterioramento delle relazioni personali tra i loro leader (il Presidente Asif Ali Zardari e lo stesso Nawaz Sharif), che ha reso più difficile il dialogo. In tale quadro, appare difficile che la decisione di Zardari di accettare il ritorno ai loro incarichi di tutti i giudici della Corte Suprema e delle Alte Corti di Giustizia che si erano visti allontanare dai loro incarichi per essersi rifiutati di prestare giuramento in base all'*Oath of Office (Judges) Order 2007* possa contribuire a ricreare un clima di collaborazione. Il provvedimento è stato preso infatti non al termine di un confronto politico, teso ma costruttivo come deve avvenire in un sistema democratico, ma a seguito delle manifestazioni organizzate dalle associazioni degli avvocati e dai partiti di opposizioni e delle pressioni pervenute dai vertici militari, dalla società civile e dai governi occidentali (soprattutto di Washington e Londra). Si è trattato in sostanza di un cedimento che è servito ad attenuare i toni di uno scontro gestito in maniera spesso arrogante, senza sagacia politica e flessibilità. Con il passare dei giorni si è accentuato l'isolamento del Presidente, che ha visto non solo importanti esponenti del PPP ma anche i leader degli altri partiti della maggioranza² prendere le distanze dalla sua politica, mentre si è aggravato il distacco tra governo e la popolazione. Nonostante il massiccio schieramento di forze dell'ordine e l'adozione di misure che ricordano quelle attuate dal regime militare in occasioni analoghe, le autorità non sono riuscite ad impedire che centinaia di migliaia di persone scendessero in piazza a sostegno all'indipendenza del potere giudiziario. La minaccia di una repressione più dura è caduta anche per il rifiuto di ufficiali e dirigenti della polizia, specialmente nella provincia del Punjab ove è più forte l'influenza della PML-N, di arrestare esponenti e attivisti politici. La debolezza del Presidente potrebbe spingere i suoi avversari ad elevare, dopo un momento di tregua, il livello dello scontro con nuove richieste,

¹ Si veda il Rapporto ARGO "Pakistan, Tra instabilità e rischi di crisi economica", gennaio 2008.

² *Muttahida Qaumi Movement* (MQM), *Awami National Party* (ANP) e *Jamiat-e Ulema Islam - Fazlur* (JUI-F).

costringendo il PPP a disperdere il consenso e il prestigio acquisiti con la sua opposizione al regime militare, impegnandosi in una battaglia di retroguardia, a difesa di un potere ormai logorato e di un progetto politico che sta perdendo i suoi principi ideologici di riferimento.

2. La causa recente che ha determinato una spiralizzazione della crisi è stata la decisione della Corte Suprema di confermare il divieto per Nawaz Sharif e suo fratello Shahbaz, *Chief Minister* del Punjab, di concorrere a cariche elettive. Dopo il verdetto, che respingeva il ricorso contro una sentenza emessa nel luglio 2008 da una Corte di livello inferiore, il Presidente ha imposto nel Punjab il “*governor rule*” destituendo dal suo incarico Shahbaz Sharif e affidando l’amministrazione della provincia al governatore Salman Taseer, che si era affrettato a proclamarsi *Chief executive*. Le decisioni della Corte Suprema e del governo hanno provocato manifestazioni di protesta in molte città del Paese e critiche da parte di analisti ed osservatori politici. Questi hanno fatto notare, tra l’altro, che l’introduzione del *governor rule* nel Punjab rappresentava una sconfitta per la democrazia perché negava alla PML-N (partito di maggioranza relativa nella provincia) la possibilità di eleggere un sostituto per Shahbaz Sharif. Per contro Nawaz Sharif ha invitato la polizia del Punjab a non obbedire agli ordini del governatore e ha rivolto pesanti accuse sia alla Corte Suprema, che avrebbe agito su istruzioni pervenute dalla Presidenza, sia allo stesso Zardari, che conserverebbe ancora nelle banche svizzere il denaro guadagnato illegalmente³. Sharif ha anche riferito che Zardari gli aveva offerto un accordo: verdetto favorevole della Corte Suprema in cambio dell’appoggio per la proroga del mandato del suo Capo, Abdul Ahmed Dogar, che nel novembre 2007 aveva sostituito Iftikhar Mohammad Chaudhry⁴.

Le iniziative di protesta della PML-N contro la sentenza della Corte Suprema e i provvedimenti del governo hanno raccolto un ampio consenso tra la popolazione, sempre più delusa dall’azione del governo. I dirigenti del partito hanno saputo anche sfruttare l’occasione rappresentata dalla “lunga marcia” organizzata dagli avvocati allo scopo di chiedere il reinsediamento dei giudici destituiti dal regime militare, per dare maggiore risonanza alle loro richieste. Di fatto si è assistito ad una unificazione delle manifestazioni, che hanno visto la partecipazione sia di esponenti degli ambienti legali e giudiziari e della società civile che di esponenti e simpatizzanti dei partiti di opposizione. Questi addirittura si sono posti alla guida della protesta, potendo contare su una struttura organizzativa meglio radicata sul territorio. In tal modo la “lunga marcia”, che doveva partire da Quetta e Karachi il 12 marzo per arrivare a Islamabad il giorno 16 e dare quindi vita a un sit-in a tempo indeterminato davanti alla sede del Parlamento, è diventata il simbolo di una sfida di tutte le opposizioni al governo e a quella parte della magistratura che doveva la propria posizione al regime militare.

³ Il riferimento è alle accuse di corruzione mosse nei confronti del Capo dello Stato in passato e cadute a seguito dell’emanazione della *National Reconciliation Ordinance* (NRO) da parte di Musharraf nel quadro di un accordo con Benazir Bhutto

⁴ *Dawn*, 26 febbraio 2009.

Di fronte al rischio di una rottura del dialogo istituzionale gli altri tre partiti della maggioranza sono intervenuti per chiedere al governo di revocare il *governor rule* nel Punjab; inoltre, i leader di due di essi (Asfandiyar Wali Khan dell'ANP e maulana Fazlur Rehman di JUI-F) hanno iniziato un'opera di mediazione tra Zardari e Nawaz Sharif per convincerli ad accettare un compromesso che ponesse fine allo scontro e consentisse al governo e al parlamento di affrontare le sfide principali che il Paese si trova di fronte: crisi economica e deterioramento della situazione di sicurezza nelle aree al confine con l'Afghanistan. L'accordo non è stato raggiunto perché, nonostante la sostanziale disponibilità di Zardari ad accogliere (senza tuttavia indicare una scadenza precisa) le richieste di Nawaz Sharif, questi si è rifiutato di dissociarsi dalla protesta degli avvocati. Ad inasprire il clima politico hanno contribuito sia le iniziative del PPP di ottenere il supporto della *Pakistan Muslim League- Quaid-i-Azam* (PML-Q)⁵ per la formazione di un governo di coalizione nel Punjab, estromettendo la PML-N, sia la decisione del governo di adottare misure di polizia per reprimere le manifestazioni di protesta e impedire lo svolgimento della lunga marcia. Anche prima che questa partisse sono stati fermati centinaia di esponenti e attivisti politici (tra i quali lo stesso Nawaz Sharif) o membri delle associazioni degli avvocati e di altre organizzazioni della società civile (complessivamente sarebbero stati circa 1.800, per lo più posti agli arresti domiciliari); inoltre le autorità hanno applicato nel Punjab, nel Sindh e in gran parte della *North-West Frontier Province* (NWFP) la "sezione 144" del codice penale, che tra l'altro vieta assembramenti di più di quattro persone. Il 9 marzo, il consigliere del Primo Ministro per l'Interno, Rehman Malik, aveva accusato Nawaz Sharif di atti sediziosi per il suo appello alla popolazione a ribellarsi e lo aveva ammonito che in caso di perdita di vite umane e di danni alla proprietà durante la lunga marcia degli avvocati sarebbero stati avviati procedimenti giudiziari contro di lui e di suo fratello. Tali misure hanno contribuito a ridurre la partecipazione popolare alle manifestazioni di protesta, che tuttavia si sono svolte ugualmente degenerando spesso in scontri con la polizia.

L'involuzione del quadro politico e il rischio di una escalation della violenza hanno creato tensioni anche all'interno del PPP facendo emergere il dissenso nei confronti della politica del Presidente Zardari e della sua gestione del partito. In pochi giorni hanno si sono dimessi dai loro incarichi Mian Raza Rabbani, Ministro federale per il coordinamento interprovinciale e uno dei più stretti collaboratori di Benazir Bhutto, Sherry Rehman, Ministro per l'informazione, Nahets Khan, già a capo delle segreteria politica di Benazir Bhutto, Saftar Abbasy, Senatore. Un'altra figura storica del PPP, Aitzaz Ahsan, ex Presidente della *Supreme Court Bar Association*, si è da tempo dissociato dalla linea del Partito, soprattutto per quanto riguarda il reinsediamento dei giudici. Inoltre, si sono fatte più evidenti le differenze di toni e di contenuti politici tra le posizioni di Zardari e quelle del Primo Ministro Gilani. Questi ha cercato di tenere sempre aperto il dialogo con l'opposizione e non ha mai nascosto le sue riserve

⁵ Costituita nel 2001 a seguito di una scissione della PML-N favorita dal regime militare. Ora all'opposizione, è stata al governo nella passata legislatura.

sull'imposizione del *governor rule* nel Punjab. Gilani è anche favorevole all'abrogazione dell'articolo 58(2)b della Costituzione, entrato in vigore con l'approvazione del 17° emendamento (dicembre 2003)⁶, e mira a riequilibrare a favore del Parlamento e dell'esecutivo i poteri dello Stato. Gilani è visto ora da molti come un politico onesto e affidabile anche se le sue capacità di amministratore rimangono in dubbio.

La tensione è aumentata con l'avvicinarsi del 16 marzo, perché il governo appariva determinato ad impedire lo svolgimento del sit-in davanti al Parlamento mentre gli organizzatori della marcia ribadivano la volontà di portare a termine la manifestazione come programmato. In questi giorni gli eventi che hanno suscitato particolare scalpore sono stati, da un lato, la decisione delle autorità di porre restrizioni alla libertà di informazione bloccando le trasmissioni di GEO News, che diffondevano immagini televisive in diretta sulla marcia, e, dall'altro, la "fuga" di Nawaz Sharif dagli arresti domiciliari. Il 15 marzo questi ha lasciato la sua residenza a Lahore, circondata da un forte schieramento di polizia, e si è messo alla testa di un corteo di protesta. L'episodio ha confermato la sua spregiudicatezza politica e la sua capacità di mobilitazione mettendo in risalto d'altro canto l'indisponibilità di esponenti della polizia e dell'apparato dello Stato a diventare uno strumento di lotta politica. Tale fenomeno è apparso più evidente nella provincia del Punjab dove si sono dimessi dai loro incarichi il Vice Procuratore Generale, l'Ispettore Generale della polizia della provincia, il *District Coordinator Officer* di Lahore, e il Vice Ispettore della polizia di Lahore. Nella provincia, 22 comandanti della polizia considerati leali a Nawaz e Shahbaz Sharif sono stati sostituiti con elementi ritenuti fedeli al PPP⁷.

L'evolversi degli avvenimenti in Pakistan è stato seguito con grande attenzione dai governi occidentali, preoccupati per i riflessi che essi potevano avere sulla stabilità del Paese e sugli sviluppi della lotta al terrorismo in Afghanistan. In tale quadro la nuova Amministrazione USA (peraltro assistita dalla diplomazia britannica) ha svolto un ruolo molto importante per ammorbidire i contrasti e favorire la ricerca di un compromesso. L'inviato speciale del Presidente Obama per l'Afghanistan e il Pakistan, Richard Holbrooke, ha telefonato più volte sia al Presidente Zardari che a Nawaz Sharif per richiamarli alle loro responsabilità di fronte al Paese mentre l'Ambasciatore statunitense a Islamabad, Anne Patterson, si è recata il 12 marzo a Lahore per incontrare i vertici della PML-N. Segnali di svolta si sono cominciati a vedere, tuttavia, dopo i colloqui telefonici che il Segretario di Stato, Hillary Clinton, ha avuto il 14 marzo con Zardari e con Sharif. Poco dopo, infatti, un portavoce presidenziale ha riferito, sia pure non in forma ufficiale, che il governo era disposto a reinsediare i giudici e a presentare un ricorso contro il verdetto della Corte Suprema sfavorevole ai fratelli Sharif. Hillary Clinton avrebbe ammonito i suoi interlocutori che la prosecuzione dello scontro politico metteva a rischio l'approvazione da parte del Congresso USA del nuovo pacchetto di aiuti al Pakistan, che

⁶ Attribuisce tra l'altro al Presidente il potere di sciogliere il Parlamento, destituire il Primo Ministro e il governo e nominare i vertici della Difesa.

⁷ *The New York Times*, 11 marzo 2009.

prevede anche un finanziamento straordinario per cinque miliardi di dollari. Nello stesso tempo, ambienti politici di Washington segnalavano il disappunto dell'Amministrazione verso la dirigenza di Islamabad che non aveva saputo impedire una crisi evitabile e non necessaria e aveva fatto ricorso a misure repressive contro manifestazioni pacifiche⁸.

Ugualmente importante è stato il ruolo svolto dai vertici militari. Il Capo di Stato maggiore dell'esercito, Generale Ashfaq Pervez Kayani, ha resistito alle sollecitazioni provenienti verosimilmente da ambienti della difesa e da alcuni settori politici, ribadendo l'indisponibilità delle forze armate a nuove avventure di tipo politico-militare, e ha sollecitato più volte sia il Presidente che il Primo Ministro a trovare una via di uscita dalla crisi, cambiando o ritirando alcuni dei provvedimenti più controversi adottati, prima che la situazione sfuggisse al controllo. L'ipotesi di un ritorno dei militari nei corridoi del potere è stata ventilata più volte negli ambienti politici e diplomatici di Washington, anche se essa è stata esclusa nelle dichiarazioni degli esponenti governativi. Un esperto dei problemi della regione, Daniel Markey, del *Council on Foreign Relations*, ha esortato l'Amministrazione a non opporsi ad una eventuale presa di potere da parte dei militari, purché per un periodo limitato di tempo e finalizzata a favorire la formazione di un governo di consenso nazionale⁹.

Contestualmente al reinsediamento dei giudici, il governo ha annunciato la revoca della "sezione 144" e disposto la scarcerazione delle persone fermate preventivamente in relazione alle manifestazioni dell'opposizione. È stato anche precisato che Iftikhar Mohammad Chaudhry avrebbe ripreso le sue funzioni a partire dal 22 marzo (dopo il collocamento in pensione, per limiti di età, di Abdul Hamed Dogar) senza dover prestare un nuovo giuramento, come era stato chiesto ai giudici che erano stati reinsediati nei mesi scorsi. Sono seguite anche iniziative politiche che potrebbero lasciar sperare in un nuovo corso nei rapporti tra il PPP e la PML-N. Infatti Nawaz Sharif ha manifestato la disponibilità a guidare il Paese con il PPP sulla base della *Charter of Democracy*, da lui firmata il 15 maggio 2006 a Londra insieme a Benazir Bhutto. I colloqui tra i due partiti dovrebbero iniziare entro poco tempo ma la PML-N vuole che la delegazione del PPP sia guidata dal Primo Ministro Gilani perché ha perso fiducia in Zardari. Questi, d'altronde, continua a mostrarsi restio a lasciare mano libera alla PML-N nel Punjab¹⁰ e, soprattutto, non intende sostituire il governatore Salman Taseer, come chiesto dai fratelli Sharif. Inoltre, anche se il 19 marzo il governo ha chiesto formalmente alla Corte Suprema di riconsiderare il verdetto del 25 febbraio, non è stata presa alcuna decisione sulla revoca del *governor rule* nel Punjab.

La fine, almeno momentanea, dello scontro tra PPP e PML-N è stata accolta con entusiasmo dall'opposizione politica e dagli ambienti legali, che hanno subito annullato la lunga

⁸ *Dawn*, 14 marzo 2009.

⁹ *Dawn*, 14 marzo 2009.

¹⁰ Il 19 marzo, i vertici del partito hanno dato mandato al Presidente Zardari di esplorare la possibilità di formare nel Punjab un esecutivo a guida PPP.

marcia, e ha contribuito a rasserenare sia il mondo finanziario, facendo salire di 300 punti (+5,4%) l'indice della borsa di Karachi (16 marzo), sia la comunità internazionale. L'Ambasciata USA a Islamabad ha approvato il ritorno di Iftikhar Mohammad Chaudhry alla guida della Corte Suprema, eventualità che in precedenza aveva visto con riserva¹¹, definendolo un "passo sostanziale verso la riconciliazione nazionale". Ha sottolineato poi che è tempo per tutti i pakistani e per la classe politica del Paese di lavorare insieme per rafforzare pacificamente la democrazia e assicurare un dialogo costruttivo.

3. Le cause che hanno provocato l'uscita della PML-N dalla coalizione del governo, aprendo la strada ad una fase di crescente instabilità, riguardavano 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 il fattore principale è stato il disaccordo sul reinsediamento dei giudici rimossi dopo la proclamazione dello Stato d'emergenza, fermamente voluto da Sharif e più volte accettato *ob torto collo* da Zardari, che ha sempre rinviato il rispetto degli impegni presi adducendo varie motivazioni. Nella trattative per la formazione del nuovo governo i due partiti avevano raggiunto un accordo che prevedeva il ritorno dei giudici alle loro funzioni entro un mese dall'insediamento dell'esecutivo (31 marzo 2008). La scadenza era stata poi posticipata al 12 maggio; superata tale data, la PML-N aveva deciso di ritirare i propri nove Ministri dal governo senza tuttavia uscire dalla maggioranza. Il tema è rimasto al centro delle contatti tra i due partiti, che sono sempre continuati, ed è stato uno dei punti principali dell'accordo del 7 agosto con cui Zardari e Sharif decidevano di dare inizio alla procedura di impeachment nei confronti del Presidente Musharraf: entro 24 ore dall'uscita di scena dell'ex Generale, tutti i giudici dovevano riprendere le loro funzioni. Lo scontro con Musharraf è stato meno traumatico del previsto perché l'ex Capo dello Stato ha preferito rassegnare le dimissioni anziché affrontare il voto delle due Camere (Assemblea nazionale e Senato), il cui esito appariva scontato visto che anche molti parlamentare dello schieramento a lui favorevole avevano manifestato il proposito di votare l'impeachment. Nonostante tale risultato, il problema del reinsediamento dei giudici è rimasto irrisolto e dopo nuovi ultimatum (al 22 e al 25 agosto), sempre senza esito, Sharif ha annunciato che la PML-N usciva dalla coalizione di governo e passava all'opposizione.

Sul piano formale, le differenze sulla materia riguardavano le modalità di reinsediamento, che per la PML-N doveva avvenire mediante un risoluzione del governo, eventualmente avallata dall'Assemblea Nazionale, mentre per il PPP, a causa delle implicazioni che il provvedimento presentava, necessitava di un emendamento della Costituzione, con tutti i passaggi che l'iter procedurale comportava. A tale proposito aveva preparato nel maggio 2008 una bozza di emendamento (18°) che, oltre a riequilibrare i poteri tra Presidente e Primo Ministro, creava le

¹¹ Washington temeva verosimilmente che, una volta tornato alla guida della Corte Suprema, Chaudhry riaprisse le indagini sulle persone scomparse dopo l'arresto. Tra esse vi sarebbero anche individui sospettati di legami con al-Qaida, consegnati alle autorità USA dalle agenzie di sicurezza pakistane. (BBC, 11 marzo 2009).

condizioni per il reinsediamento dei giudici. Veniva cancellato, in particolare, l'articolo 58(2)b e veniva modificato l'articolo 6 (alto tradimento), la cui nuova formulazione doveva impedire la ratifica da parte dei giudici di iniziative autoritarie in contrasto con la Costituzione. L'iniziativa non ha portato a risultati concreti per l'opposizione della PML-N, contraria a tempi lunghi e dilazioni. Di fatto, tuttavia, le riserve del PPP e soprattutto di Zardari riguardavano la posizione di Iftikhar Mohammad Chaudhry, noto per il suo decisionismo su materie istituzionali che, per i suoi avversari, richiederebbero molto equilibrio e grandi doti di prudenza. Utilizzando i poteri che la Costituzione gli conferiva, Chaudhry aveva avviato *motu proprio* indagini sull'operato delle agenzie di intelligence e sulle loro responsabilità in merito alla scomparsa di centinaia di persone dopo essere state fermate dalle forze di sicurezza. La sua volontà di perseguire i colpevoli, mettendo in difficoltà il governo, aveva portato alla sua destituzione il 10 marzo 2007. Ritornato al suo posto il 17 agosto successivo grazie a una sentenza della Corte Suprema in seduta plenaria e alla mobilitazione degli ambienti giudiziari e legali e degli esponenti della società civile, aveva continuato le sue battaglie portando la Corte su una posizioni sempre meno accomodanti nei confronti del regime. Proprio il timore di un pronunciamento del massimo organo giudiziario che sancisse l'illegalità della sua rielezione alla Presidenza¹² era stato tra i motivi che avevano indotto Musharraf a proclamare lo Stato d'emergenza.

Zardari era verosimilmente preoccupato per la possibilità che Chaudhry, qualora reinsediato nel suo incarico, sottoponesse al giudizio della Corte Suprema la costituzionalità della *National Reconciliation Ordinance* (NRO), promulgata il 6 ottobre 2008, con cui venivano ritirate le accuse di corruzione, o per fatti che possono essere stati motivati da ragioni politiche, mosse a persone che hanno ricoperto incarichi pubblici nel periodo 1 gennaio 1986 - 12 ottobre 1999 o ad attivisti di partito, e che non abbiano portato ad una sentenza di condanna. E' grazie alla NRO che sono potuti tornare nel Paese Benazir Bhutto e suo marito e che quest'ultimo si è visto prosciolto in tutti i procedimenti giudiziari aperti nei suoi confronti sia in patria che all'estero¹³. Alcuni esponenti del PPP hanno accennato più volte alla possibilità di un provvedimento *ad hoc* che prevedeva il reinsediamento di Chaudhry ma con minori poteri discrezionali e con una riduzione della durata del suo mandato. Tuttavia, il 27 agosto 2008, il Ministro federale della giustizia, Farooq H. Naek (da poco eletto Presidente del Senato), aveva sottolineato che Abdul Ahmed Dogar, nominato da Musharraf alla guida della Corte Suprema dopo la proclamazione dello Stato d'emergenza, ricopriva legittimamente l'incarico e pertanto bisognava "pensarci due volte" prima di rimettere al suo posto Chaudhry perché ciò avrebbe creato una crisi istituzionale nel Paese. Il governo ha preferito agire in maniera graduale,

¹² Il 5 ottobre la Corte Suprema aveva autorizzato il voto, ordinando peraltro alla Commissione elettorale di non proclamare i risultati ufficiali fino a quando non venisse emesso un verdetto sui ricorsi contro l'eleggibilità dell'ex Generale.

¹³ Il 27 agosto 2008 il *New York Times* ha riferito che il Procuratore generale svizzero ha lasciato cadere le accuse nei confronti dell'uomo politico pakistano e ha tolto il blocco ad assetti bancari per 60 milioni di dollari, a lui riconducibili, che erano stati congelati.

reinsediando su base selettiva i giudici rimossi, in modo da evitare che riprendessero il loro posto quelli schierati su posizioni intransigenti. I giudici ritornati alle loro funzioni hanno accettato di prestare un nuovo giuramento sulla base dell'articolo 193 della Costituzione, come i magistrati di nuova nomina, ma hanno conservato l'anzianità pregressa. Con tale procedura, considerata da molti di dubbia costituzionalità, il governo ha evitato di dichiarare la nullità del procedimento di rimozione adottato da Musharraf, che avrebbe portato automaticamente al reinsediamento anche di Chaudhry.

4. L'analisi degli avvenimenti, che hanno preceduto e seguito il verdetto della Corte Suprema del 25 febbraio scorso, conferma sostanzialmente le valutazioni già fatte in precedenza¹⁴ sui limiti e sulle prospettive del processo di democratizzazione del Pakistan e consente di individuare altri aspetti che dovranno essere monitorati attentamente per individuare le possibili linee evolutive della quadro politico interno. Per il momento, queste appaiono condizionate dalla conflittualità delle relazioni tra i principali soggetti politici e dalla incapacità della dirigenza di esprimere una convincente capacità di guidare il Paese, definendo una strategia coerente ed efficace per risolvere i problemi strutturali che il Pakistan deve affrontare. Nello stesso contesto sono tuttavia da rilevare situazioni che lasciano ragionevolmente sperare nella possibilità di un proseguimento del processo di democratizzazione, i cui tempi saranno comunque molto più lunghi di quanto inizialmente immaginato.

La ragione principale dell'instabilità del quadro politico interno è da ricercare nella difficoltà dei due più importanti partiti, il PPP e la PML-N, di trovare le ragioni di una collaborazione da molti giudicata indispensabile per il consolidamento della democrazia. Tale collaborazione è stata resa sinora impossibile, oltre che dalla diversa ispirazione ideologica, dalla profonda diffidenza reciproca originata dalla forte contrapposizione che aveva caratterizzato i loro rapporti negli anni '90 e che aveva portato al colpo di Stato militare del Generale Musharraf (1999) e dalla rivalità anche di carattere personale tra i loro leader, entrambi determinati a perseguire i loro obiettivi. Sharif e Zardari hanno storie personali e politiche molto differenti che condizionano la loro azione e rendono difficile la convivenza nella stessa alleanza. Sarà importante per il successo dell'azione del governo mantenere aperta la collaborazione con la PML-N, sia pure su alcuni punti specifici. Sinora la PML-N ha cercato di sfruttare la debolezza dell'esecutivo e la contraddittorietà degli atteggiamenti del PPP per acquistare una maggiore visibilità proponendosi come unico partito in grado di dare al Paese le risposte che questo si attende. Tale obiettivo è stato raggiunto come dimostrano anche recenti sondaggi che attribuiscono alla PML-N una percentuale di consensi quasi doppia di quella che otterrebbe il PPP in caso di nuove elezioni. Esiste il rischio che, approfittando del prestigio ottenuto costringendo Zardari a reinsediare Iftikhar Mohammad Chaudhry e gli altri giudici, Nawaz Sharif voglia sfruttare l'attuale debolezza dell'avversario elevando il livello dello scontro e

¹⁴ Si veda il Rapporto ARGO "Pakistan - Rischio di un ritorno al passato", ottobre 2008.

pretendendo altre concessioni, in particolare nel settore della sicurezza e in quello economico. La PML-N ha manifestato sempre forti riserve sull'impiego dell'esercito nella lotta contro i militanti e una decisa opposizione ai raid statunitensi nelle aree tribali ed è stata contraria all'accordo con il Fondo Monetario Internazionale per la stabilizzazione finanziaria del Pakistan, giudicandone troppo onerose le condizioni. In tale strategia, potrebbe contare sull'aiuto degli altri due partiti che hanno avuto un ruolo importante nelle manifestazioni contro il governo: la *Jamaat-i Islami* (JI)¹⁵ di Qazi Hussain Ahmed e il *Pakistan Tehreek-i Insaaf* di Imram Khan. Tuttavia, Nawaz Sharif, guardato con sospetto dalla precedente Amministrazione USA per i suoi legami con ambienti conservatori islamici, nella recente crisi è stato più collaborativo di quanto ci si aspettasse. Egli sembra tenere molto ai rapporti con Hillary Clinton poiché ricorda la proficua collaborazione instaurata con il Presidente Clinton sul finire degli anni 1990¹⁶ e la visita ricevuta dai coniugi Clinton quando egli si trovava in esilio in Arabia Saudita. In tale quadro, i suoi rapporti con i partiti religiosi e con la famiglia reale saudita potrebbero risultare utili in eventuali negoziati con i taliban, sia afgani sia pakistani¹⁷.

In un momento di difficoltà eccezionali, il Pakistan ha bisogno di un leader di altissimo livello per poterli affrontare. Al momento, esistono forti dubbi sulla possibilità che Zardari sia lo statista capace di guidare il Paese verso un futuro di stabilità e progresso. Sulle sua capacità di leader stanno influenzando negativamente la sua inesperienza e la sua storia personale: vicende giudiziarie chiuse in maniera che lascia sempre adito a sospetti e cooptazione ai vertici dello Stato non per meriti propri ma perché a capo di una "dinastia" alla quale appartiene il partito di maggioranza. In più occasioni ha mostrato una scarsa visione politica, probabilmente anche per la mancanza di collaboratori efficienti e preparati, che lo ha portato a scelte affrettate o non adeguatamente motivate mentre nella gestione del partito non ha saputo sfuggire alla tentazione di un approccio autoritario, proprio di un capo che non deve rendere conto a una opposizione interna perché il dissenso non è tollerato. Il clientelismo fa premio sul merito e il ruolo delle istituzioni viene svilito. Zardari non ha capito che lo sviluppo della società civile, molto più attiva e coraggiosa che in passato, e la presenza di una stampa sempre più consapevole della propria forza non permettono più comportamenti accettati in passato e che deve pertanto abbandonare la politica vecchio stile. Osservatori pakistani definiscono un suicidio politico la gestione della vicenda Chaudhry e ritengono, verosimilmente con troppa precipitazione, che il Presidente Zardari potrebbe essere costretto a lasciare l'incarico molto prima della scadenza del suo mandato. Egli non avrebbe la statura di un leader politico ma sarebbe solo il successore di un leader politico.

¹⁵ Fondato nel 1941, il JI ("Partito islamico") è il più antico partito di ispirazione religiosa del Pakistan. Esso mira all'istituzione pacifica di uno Stato islamico. Si oppone all'influenza occidentale nella vita del Paese, sia sul piano politico che su quelli economico e culturale.

¹⁶ Nawaz Sharif è stato Primo Ministro dal febbraio 1997 all'ottobre 1999.

¹⁷ *The New York Times*, 17 marzo 2009.

Appare indubbio che gli sviluppi politici del Paese dipenderanno, almeno a breve termine, anche dall'atteggiamento che assumerà Iftikhar Mohammad Chaudhry. Con la sua vicenda personale, ha incarnato il desiderio del popolo per un cambiamento e per una società più giusta, in cui anche i politici devono rispondere del loro operato. La popolazione ha posto grandi speranze in lui e si aspetta che riesca a difendere l'indipendenza del sistema giudiziario, garantendo l'accesso alla giustizia per i settori più deboli della società. In passato, egli ha preso iniziative che lo hanno posto in una posizione antagonista a quella del regime militare, bloccando progetti di privatizzazione o chiamando i direttori delle agenzie di intelligence a dare spiegazioni sulla sorte di cittadini scomparsi dopo essere stati arrestati. Ora egli potrebbe essere riluttante a assumere atteggiamenti controversi per non provocare tensioni che renderebbero ancora più difficile la stabilizzazione del Paese¹⁸.

Di fatto, tuttavia, Chaudry eredita una situazione davvero complessa ed estremamente difficile da normalizzare. Dopo la proclamazione dello Stato d'emergenza e l'imposizione del *Provisional Constitutional Order* (PCO), molti giudici della Corte Suprema e delle Alte Corti di giustizia si sono rifiutati di prestare giuramento in base all'*Oath of Office (Judges) Order* 2007. Essi sono stati sostituiti da nuovi giudici ma gran parte della comunità legale e alcuni partiti politici non hanno mai riconosciuto la validità delle sostituzioni. Inoltre, prima che fosse emanato il PCO, una sezione dell'Alta Corte Suprema aveva approvato un ordine che vietava ai giudici delle Corti di livello superiore di prestare giuramento e sottolineava che "ogni nuova nomina sarebbe stata illegale e senza giurisdizione". Se, tornando alla guida della Corte Suprema, Chaudry ripristina quest'ordine, tutte le nomine decise successivamente sono illegali e le sentenze emesse non hanno valore. Ciò riguarda anche i verdetti che hanno sancito la legalità dei provvedimenti adottati da Musharraf. Chaudry dovrebbe inoltre avviare un procedimento giudiziario contro l'ex Presidente per aver violato la Costituzione, annullare la NRO, convocare i capi delle agenzie di intelligence perché rispondano della "sparizione" di persone¹⁹.

Sotto la guida del Generale Kayani, l'esercito sta progressivamente abbandonando il suo interventismo in politica anche per recuperare la sua immagine, gravemente compromessa agli occhi della popolazione che lo identificava con il regime autoritario e impopolare di Musharraf. Kayani ha più volte ribadito la sua fedeltà alle istituzioni, confermata dalla decisione di astenersi da ogni iniziativa che potesse sembrare formalmente di appoggio a Musharraf in occasione della vicenda che ha portato alle dimissioni di quest'ultimo. Nello stesso tempo, ha avviato un rinnovamento dei vertici collocando nelle posizioni più importanti Generali di sua fiducia. I militari non sembrano più pretendere di determinare tutte le scelte del governo in materia di politica estera e di sicurezza (interna ed esterna), come hanno fatto più volte in passato anche nei confronti di governi civili, ma non vogliono essere emarginati dal processo decisionale su aspetti considerati di vitale importanza per il loro ruolo istituzionale.

¹⁸ BBC, 16 marzo 2009.

¹⁹ Dawn, 17 marzo 2009.

Anche se traspaiono talvolta tensioni nei rapporti tra leadership militare e classe politica, appare da escludere, nell'attuale contesto interno e internazionale, l'ipotesi di una involuzione autoritaria, con l'esercito di nuovo alla guida del Paese o direttamente o tramite un governo da esso controllato. Diversamente che in passato, un eventuale tentativo di restaurazione militare si dovrà confrontare con l'opposizione della società civile che ha dimostrato di saper essere protagonista delle battaglie per la difesa dei valori democratici e sta acquistando crescente consapevolezza della propria forza e del proprio ruolo. Essa rappresenta l'ethos politico di un Paese largamente cambiato, specialmente nelle classi medie urbane e rurali. Non è interessata a conquistare il potere ma a rendere il potere responsabile di fronte alla legge. La vittoria delle associazioni che rappresentano gli ambienti legali, alle quali si sono uniti professionisti di tutti i settori e esponenti delle organizzazioni per la difesa dei diritti umani, nella campagna a difesa di Iftikhar Mohammad Chaudhry e dell'indipendenza del potere giudiziario, può segnare l'inizio di un cambiamento profondo della società pakistana finora dominata da una élite politica di tipo feudale, che divide con i mullah l'influenza su una popolazione largamente disinteressata al dibattito politico perché sente i partiti e i loro esponenti come una realtà estranea al proprio mondo. E' la classe media, sinora emarginata dal potere, che potrebbe ora rivendicare un ruolo più adeguato come succede in altri Paesi islamici quali la Turchia e la Malaysia²⁰. Solo un profonda crisi del sistema politico pakistano e una seria minaccia per l'integrità del Paese e la sicurezza dei cittadini, conseguenti anche ad una esasperata conflittualità tra i principali partiti, potrebbero fiaccare la volontà di resistenza della società civile di fronte a iniziative autoritarie. Nello stesso tempo, anche la comunità internazionale difficilmente accetterebbe il rovesciamento con la forza di un governo democraticamente eletto a meno che tale scenario non sia l'unico in grado di impedire che gli assetti nucleari pakistani cadano nelle mani degli estremisti. Negli ultimi tempi sembrano essersi rafforzati i rapporti tra la dirigenza politica e militare statunitense e i vertici della difesa pakistani, soprattutto il Generale Kayani. Questi sanno che la continuazione degli aiuti USA è legata a un forte impegno nella lotta al terrorismo e nella difesa della democrazia. Washington ha appoggiato, e apprezzato, il ruolo stabilizzante svolto dal Generale Kayani nelle fasi più tese dello scontro per il reinsediamento dei giudici²¹.

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". Di fronte a questa aggressione, la reazione dello Stato è apparsa del tutto inadeguata. La dirigenza politica non è stata in grado di potenziare le capacità di contrasto, di risollevare il morale delle forze di sicurezza e di convincere i

²⁰ *The New York Times*, 16 marzo 2009.

²¹ I giornali pakistani hanno scritto che Hillary Clinton ha avuto un incontro non programmato con il Generale Kayani, al momento in visita a Washington, per discutere le problematiche aperte dal verdetto della Corte Suprema del 25 febbraio e dall'aggravarsi dello scontro tra PPP e PML-N. L'Ambasciata pakistana non era stata informata preventivamente del colloquio.

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. Anzi, il 16 febbraio scorso ha firmato con il maulana Sufi Mohammad, leader del *Tehrik Nifaz Shariat-i Muhammadi* (TNSM), un accordo per l'imposizione della sharia nel Distretto di Swat e nell'intera regione di Malakand²². L'intesa ha provocato grande inquietudine in molti settori della società pakistana e tra i governi occidentali per i rischi di una progressiva "talibanizzazione" del Paese. Nonostante le precisazioni delle autorità federali e di quelle della NWFP, la decisione di autorizzare l'introduzione della sharia nella regione di Malakand rappresenta un cedimento delle istituzioni pakistane ai militanti. Non si è trattato infatti della concessione di un governo, che ha il pieno controllo del territorio, alle richieste legittime dei cittadini ma del tentativo di nascondere la sconfitta militare nel distretto di Swat. Anche nell'ipotesi che l'applicazione della sharia non porti agli eccessi verificatisi in Afghanistan durante il regime taliban, l'accordo concluso il 16 febbraio costituisce un precedente preoccupante. Esso potrebbe indurre altri gruppi estremisti, di varia matrice, a ricorrere alla violenza per costringere lo Stato e la popolazione ad accettare la loro volontà o i loro programmi, cambiando il sistema giudiziario, politico od economico del Pakistan.

Appaiono evidenti i riflessi che gli ultimi sviluppi nel distretto di Swat potranno avere sulla cornice di sicurezza in Afghanistan. La fine delle operazioni militari consentirà infatti a migliaia di uomini, molto motivati e bene addestrati, di unirsi ai taliban afgani e agli altri movimenti eversivi che combattono contro le forze del governo di Kabul e quelle di ISAF/*Enduring Freedom*. In tale quadro, gli eventi attuali e futuri di Swat non vanno interpretati singolarmente ma devono essere inquadrati in una strategia che risponde ad una "chiamata alle armi" rivolta dal mullah Omar a tutti i gruppi taliban pakistani perché diano il loro contributo allo *jihad* contro gli "infedeli che occupano l'Afghanistan". 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.

La preoccupazione per le ripercussioni che la destabilizzazione del Pakistan, che è anche l'unico Paese musulmano dotato di armi nucleari, avrebbe sulla sicurezza dell'intera regione, spiega l'attivismo della diplomazia USA e degli altri paesi occidentali per favorire la ripresa del dialogo politico tra il PPP e la PML-N. L'Amministrazione di Washington sta completando la revisione della sua strategia per l'Afghanistan e il Pakistan. Per questo Paese si prevede sia un aumento degli aiuti non militari (portati a 1,5 miliardi di dollari l'anno, oltre al finanziamento *una-tantum* di 5 miliardi di dollari) sia una intensificazione dei raid missilistici contro i militanti taliban e di al-Qaida. Le operazioni, sinora limitate alle aree tribali, potrebbero essere addirittura

²² Comprende, oltre al distretto di Swat, quelli di Chitral, Dir (superiore e inferiore), Kohistan e Malakand.

estese anche alla provincia del Beluchistan e soprattutto all'area di Quetta ove avrebbero trovato rifugio il mullah Omar e gli altri dirigenti taliban. A differenza che in passato, nell'occasione dello scontro per il reinsediamento di Iftikhar Mohammad Chardhry, Washington ha mantenuto aperti i contatti con tutte le parti²³, senza escluderne nessuna, e per il futuro appare determinata a controllare attentamente l'uso che viene fatto dei finanziamenti concessi. Inoltre, mostra di attribuire priorità all'assistenza nel settore civile e della *governance* rispetto a quella militare. La mancanza di posti di lavoro, l'inadeguatezza delle infrastrutture, la corruzione diffusa in tutti i settori dell'amministrazione pubblica hanno favorito la predicazione e la propaganda degli estremisti che hanno sempre accusato lo Stato di ignorare le reali necessità della popolazione e di violare i principi religiosi e morali dell'islam, tra cui quello della solidarietà nei confronti di chi ha bisogno. Il senatore del PPP, Iqbal Haider, dissidente dalla linea del partito, ha ammonito che il vuoto di potere favorisce i gruppi eversivi. In tale quadro, i recenti avvenimenti potrebbero rinsaldare l'indipendenza della magistratura e creare le condizioni per la fine della polarizzazione politica, rafforzando di conseguenza la capacità di contrasto dello Stato²⁴.

E' importante tuttavia 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 una intensificazione indiscriminata dei raid 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. In tale quadro, bisogna valutare attentamente se i vantaggi tattici della neutralizzazione di obiettivi non strategici (diversi da Osama bin Laden, Ayman al-Zawahiri, Mullah Omar o Baitullah Mehsud) possono essere annullati dall'accentuazione dei sentimenti anti-statunitensi e dall'inasprimento delle tensioni tra i due governi. Quello pakistano non può non reagire di fronte a tali violazioni dell'integrità territoriale a meno che non voglia perdere credibilità e autorevolezza.

²³ La Presidenza pakistana sarebbe stata indispettita dai contatti tra i diplomatici statunitensi e i vertici della PML-N.

²⁴ *The Washington Post*, 19 marzo 2009.