



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Le Assemblee legislative di Afghanistan e Pakistan

n. 28 - maggio 2011

Approfondimenti

a cura di ARGO (Analisi e Ricerche Geopolitiche sull'Oriente)

Le Assemblee legislative di Afghanistan e Pakistan

n. 28

maggio 2011

Le Assemblee legislative di Afghanistan e Pakistan

di Antonella Deledda

Abstract: Le dinamiche politico-istituzionali sottese all'attività dei Parlamenti di Afghanistan e Pakistan sono poco note in occidente, sia per la scarsa attenzione dei media nei loro confronti sia per l'impatto oggettivamente limitato che queste istituzioni riescono ad avere sulle scelte dell'esecutivo nei rispettivi paesi. Del resto la debolezza delle istituzioni va in gran parte addebitata, per quanto riguarda l'Afghanistan, ai tre decenni di guerre civili che si sono succedute interrompendo il processo di sviluppo democratico, e per il Pakistan ai lunghi periodi di dittatura militare che hanno caratterizzato la metà dei suoi sessant'anni di storia. Eppure, nonostante le loro diversità, entrambi i Parlamenti riflettono interessanti aspetti delle società che li esprimono, rappresentano importanti presidi di dialettica politica e di democrazia, e possono svolgere un ruolo significativo nella stabilizzazione regionale. Lo scritto analizza i rapporti inter-istituzionali e politici nei due paesi, anche alla luce delle vicende storiche e delle più recenti tornate elettorali, prestando una particolare attenzione all'attività parlamentare nella legislatura in corso. Vengono inoltre messi in luce i punti di forza e di debolezza dei due sistemi di governo e i meccanismi di controllo previsti dalle rispettive Costituzioni, e nelle conclusioni vengono individuate alcune azioni che potrebbero essere utilmente intraprese da altri Parlamenti per rafforzare la funzionalità delle istituzioni e il processo democratico.

Indice

Introduzione

1. Il Parlamento afghano

- 1.1. L'equilibrio dei poteri
- 1.2. Conflitti inter-istituzionali
- 1.3. Le elezioni del 2010
- 1.4. La legislatura in corso

2. Il Parlamento pakistano

- 2.1. Le Assemblee legislative federali e provinciali
- 2.2. La transizione dalla dittatura militare al governo civile
- 2.3. Le elezioni del 2008
- 2.4. La legislatura in corso

Introduzione

Accostare le esperienze parlamentari afghana e pakistana, benché così diverse tra loro, ha un senso non solo alla luce della vicinanza geografica e in parte etnica dei due paesi, ma soprattutto in considerazione dello strisciante e non dichiarato conflitto che li coinvolge entrambi, l'uno contro l'altro, e che comporta anche all'interno di ciascuno lo scontro tra la società civile e il fondamentalismo religioso di strati apparentemente in crescita della popolazione.

Di fronte al clima di instabilità e insicurezza che caratterizza quell'area del mondo, i processi democratici possono svolgere un ruolo fondamentale, soprattutto nel convogliare e dare vigore a quella volontà popolare di pace, sviluppo e giustizia presente nella gran parte delle popolazioni di entrambi i paesi ma messa spesso in ombra dalle dirompenti informazioni su stragi e conflitti.

E' dunque importante conoscere e monitorare le dinamiche politiche e sociali che possono favorire o contrastare un sano sviluppo del dialogo democratico sia all'interno dei due paesi sia -in prospettiva- tra loro, con un riflesso sulla stabilità globale. Ciascuno di essi è impegnato nella faticosa ricerca di una via che, pur tenendo conto dell'esperienza internazionale che in questi anni è stata riversata in forma di assistenza tecnica alle istituzioni, rifiuti ricette preconfezionate e sappia piuttosto valorizzare e fare crescere quelle potenzialità nazionali che esistono nonostante le contraddizioni e gli ostacoli.

Ciascuno dei due paesi deve fare i conti, e trarre insegnamenti, dall'esperienza storica delle proprie istituzioni democratiche. L'Afghanistan si era avviato sulla strada della divisione dei poteri e della rappresentatività sin dalla prima parte del ventesimo secolo; questo processo ha subito però una interruzione pluridecennale a causa dell'occupazione sovietica e della conseguente guerra civile, che ha condotto negli anni '90 al regime dei talibani, con la totale negazione dello stato di diritto maturato in precedenza. Il Pakistan ha ereditato alla sua nascita, nel 1947, forti tratti democratici che, pur avendo la radice esogena della dominazione britannica, hanno attecchito e sono stati interiorizzati dai paesi del sub continente indiano. Ma nei suoi sessant'anni di vita il giovane stato ha visto un alternarsi di democrazia e dittatura, e la presenza pervasiva dell'esercito nelle proprie strutture sociali ed economiche.

Entrambi i paesi sono anche caratterizzati da tratti arcaici, talvolta in contrasto con i processi di modernizzazione. In Afghanistan permangono i potentati etnico-tribali con un forte radicamento territoriale, con i quali lo stato centrale deve continuamente negoziare per garantire la propria legittimità. La struttura feudale che ancora permea la società del Pakistan si riflette nella composizione dei partiti politici che, pur svolgendo un ruolo importante nella dialettica democratica del paese, sono dominati al proprio interno dalle grandi famiglie latifondiste – basti pensare al ruolo della famiglia Bhutto nel *Pakistan People's Party* (PPP) e, attraverso quel veicolo, ai vertici dello stato.

Inoltre la religione, o piuttosto l'uso politico che di essa è stato e continua a essere fatto, rappresenta un importante fattore nel dibattito politico di entrambi i paesi. In Afghanistan l'establishment religioso è da sempre uno dei protagonisti della scena politica, dove ha

combattuto contro l'erosione del proprio potere sin dalle prime riforme modernizzatrici introdotte negli anni venti del secolo scorso dal re Amanullah, costretto all'esilio proprio dall'ostilità religiosa. L'elemento religioso ha poi assunto un ruolo primario nella resistenza contro l'occupazione sovietica, condotta da tutte le milizie coinvolte sotto la bandiera dell'Islam, e nei successivi anni di guerra civile tra le fazioni di *mujaheddin*, o guerrieri musulmani, sfociata infine nella dominazione dei talibani, o studenti islamici, che hanno applicato la più rigorosa versione mai vista della legge musulmana e sono tuttora i principali ispiratori della guerra in corso nel paese. Il fattore religioso non poteva non influenzare anche il dibattito sulla ricostruzione istituzionale seguito alla cacciata dei talibani nel 2001, ed è penetrato nella nuova Costituzione del 2004 fin dalla forma del nuovo stato, che ha assunto la denominazione di 'Repubblica Islamica dell'Afghanistan'. La nuova Carta si è così configurata come un compromesso fra tre grandi componenti: quella liberal-democratica ereditata dalla precedente storia costituzionale e rafforzata dal ruolo della comunità internazionale che ha voluto porre un forte accento sui diritti umani; quella religiosa, che ha conquistato la posizione di fonte primaria del diritto con l'introduzione dell'articolo 3, che prevede che le leggi non possano contrastare i principi dell'Islam; e infine quella delle tradizioni del paese, che si concretizzano nel permanere del ruolo di strutture a carattere amministrativo e giudiziario a livello locale (*jirga* o *shura*). Nella dinamica fra queste tre componenti si gioca il futuro del paese che, a seconda della prevalenza di questa o quella, potrebbe avanzare sulla strada della modernità o retrocedere verso periodi bui della propria storia, mentre nella migliore delle ipotesi potrebbe puntare a una felice sintesi delle diverse anime che lo compongono.

In Pakistan l'elemento religioso ha avuto un ruolo importante sin dalla fondazione del paese, avvenuta nel 1947 a seguito della separazione del suo territorio dall'India, sulla base della prevalenza della popolazione islamica. Ma fu solo dopo la secessione del Bangladesh, nel 1971, che i dirigenti pakistani, preoccupati per il rischio che le tensioni etniche potessero causare la frantumazione del nuovo Stato, hanno cercato di rafforzare il senso di identità nazionale, sino ad allora secondario rispetto all'appartenenza etnica, sfruttando a tal fine la sola cosa che i pakistani hanno in comune: la religione. È stato quindi avviato un processo di islamizzazione che ha, tra l'altro, rinvigorito i movimenti religiosi militanti, ai quali è giunto l'appoggio finanziario e organizzativo degli apparati dello stato. I crescenti disordini nel confinante Afghanistan, culminati nel 1979 con l'occupazione sovietica, hanno causato un flusso di profughi in Pakistan, dove si andavano sempre più saldando le alleanze tra i gruppi islamisti dei due paesi. Il Pakistan diveniva lo snodo attraverso cui gli Stati Uniti, l'Arabia Saudita e altri stati islamici sostenevano la guerriglia antisovietica in chiave islamica. Oltre agli ingenti finanziamenti, giunsero in Pakistan tra il 1982 e il 1992 circa 35 mila combattenti musulmani provenienti da 43 paesi. Inoltre si sono andati formando solidi legami tra settori governativi pakistani, in particolare ambienti militari e dell'intelligence, e partiti/gruppi religiosi radicali, che sono continuati anche successivamente al ritiro delle forze sovietiche e per molti aspetti continuano tuttora. I movimenti religiosi estremisti sono diventati uno strumento della politica estera e interna utilizzato dai regimi che si sono succeduti in Pakistan per difendere gli interessi politici ed economici in Afghanistan, anche attraverso il sostegno ai talibani, così come per contrastare il controllo di New Delhi sullo stato dello Jammu e

Kashmir, nel quadro del confronto strategico con l'India. Essi sono altresì stati utilizzati per impedire la trasformazione democratica del Paese indebolendo i partiti di ispirazione liberale e finendo per provocare l'avvio di un processo di radicalizzazione islamica del Pakistan dal forte potenziale destabilizzante e che continua a condizionare la vita politica del paese.

In entrambi i paesi, infine, le dinamiche della sicurezza occupano una posizione centrale nell'assetto politico-istituzionale, finendo spesso per rendere secondari i processi democratici. Se l'Afghanistan negli ultimi dieci anni ha visto gli eserciti occidentali combattere nel suo territorio contro la minaccia dell'estremismo religioso, il Pakistan è da sempre segnato dal conflitto più o meno latente con l'India, sul cui altare continuano ad essere sacrificati i valori democratici, spesso a profitto di una élite militare molto potente.

1. Il Parlamento afghano

Il Parlamento afghano, o Assemblea nazionale, è bicamerale e si compone di una Camera dei rappresentanti (*Wolesi Jirga*), con 249 membri eletti a suffragio universale e diretto, e dal Senato (*Meshrano Jirga*) di 102 membri, composto per due terzi da rappresentanti eletti dalle assemblee provinciali¹ e per il restante terzo da personalità di nomina presidenziale. Il Parlamento afghano, giunto alla XVI legislatura², la seconda nell'ambito della Costituzione del 2004, è stato da ultimo rinnovato con le elezioni politiche svoltesi il 18 settembre 2010 (le precedenti elezioni si erano svolte nel settembre 2005). La Costituzione definisce l'Assemblea nazionale come il più alto organo legislativo del paese, benché poteri più penetranti siano riservati alla Camera: quest'ultima conferma o respinge le nomine dei ministri e di altri alti funzionari; può istituire commissioni d'inchiesta sull'operato del governo; può interpellare i ministri e sottoporli alla sfiducia individuale; riceve le proposte di legge in prima lettura e, in caso di disaccordo con il Senato o di rinvio di una legge da parte del Presidente, ha la parola finale.

Va innanzitutto riscontrato come nella prima legislatura del regime post-talibano il Parlamento abbia rivelato una vitalità e una capacità di dibattere inaspettate, frutto probabilmente della tradizione delle assemblee tribali, o *jirga*, presenti ai vari livelli di comunità locali, che hanno consentito, anche durante i periodi più difficili, di mantenere vive forme di autogestione basate sulla discussione e sul consenso degli anziani. Altro dato che caratterizza il Parlamento afghano è l'altissima presenza femminile: la Costituzione riserva alle donne due seggi per ciascuna delle 34 province nelle elezioni della Camera dei rappresentanti, garantendo così che oltre un quarto dei membri siano donne. Per il Senato è stabilito che metà dei senatori di nomina presidenziale debbano essere donne.

Peraltro, nell'attuale fase storica, il Parlamento afghano è alla faticosa ricerca della definizione del proprio ruolo, tra le funzioni che gli vengono assegnate da una Costituzione non sempre chiara e un difficile contesto interno e internazionale che richiede un impegno intenso di tutte le componenti sociali e politiche, anche al fine di recuperare il deficit di esperienza e cultura istituzionale dovuto ai quasi tre decenni di conflittualità interna. In questo senso il Parlamento ben si presta a rappresentare uno spaccato della realtà del paese, ancora immerso in un sanguinoso conflitto, caratterizzato da una profonda frammentazione sociale di natura etnica e tribale e da istituzioni molto deboli.

Dal punto di vista della sicurezza, le elezioni dello scorso autunno hanno fatto registrare un numero di attacchi terroristici superiore a quello delle elezioni presidenziali del 2009 (circa

¹ La Costituzione prevede che un terzo dei membri sia eletto dalle assemblee provinciali e un terzo dalle assemblee distrettuali. Ma siccome queste ultime non sono ancora state elette, un decreto presidenziale ha stabilito che provvisoriamente saranno le assemblee provinciali a eleggere i due terzi del Senato.

² L'Afghanistan si è dotato di assemblee parlamentari sin dalla prima Costituzione, ottriata o concessa dal Re Amanullah nel 1923. Con la Costituzione del 1931, queste sono divenute elettive, benché solo con quella del 1964 le elezioni abbiano acquisito carattere universale. Ma fino al nuovo millennio queste assemblee hanno mantenuto un ruolo prevalentemente consultivo e di ratifica delle decisioni dell'esecutivo. Le ultime elezioni, prima di quelle del 2005, si erano svolte nel 1969.

450 nel 2009 contro i circa 600 nel 2010)³, confermando il progressivo deterioramento della situazione. Peraltro, diversamente dal 2009, i media mondiali hanno trascurato le violenze, dandole per scontate, e hanno puntato i riflettori sui brogli elettorali.

Il lungo periodo trascorso tra il voto del 18 settembre e la sessione inaugurale del Parlamento, che si è svolta il 26 gennaio 2011, è stato infatti denso di polemiche, pressioni e conflitti, dovuti al fatto che anche queste elezioni, come già quelle presidenziali, sono state segnate da brogli e manipolazioni, di cui si parlerà diffusamente nel seguito.

Altro elemento di debolezza della situazione politico-istituzionale afghana è la mancanza di solidi partiti politici. La scelta di un sistema elettorale basato sul voto individuale e non di lista⁴ nei primi anni 2000 fu dovuta alla volontà di delegittimare la pleora di partiti politici che durante la guerra contro l'URSS prima, e la guerra civile dopo, si erano di fatto trasformati in milizie⁵. Ma tale scelta, contestata da diverse parti politiche, ha sin qui indebolito la capacità della società di dar vita a forme organizzate di consenso politico, elemento fondamentale per una democrazia vitale e dialettica, che accompagnassero e rafforzassero lo sviluppo delle istituzioni. Né il Parlamento, nel corso della legislatura 2005-2010, ha visto crearsi al proprio interno gruppi parlamentari che rappresentassero un embrione di partiti politici democratici. Unica eccezione di rilievo a questo stato di cose è stata la formazione, nell'aprile 2007, del Fronte Nazionale Unito (*Jabhe-ye-Motahed-e-Milli*), al quale hanno aderito personalità dell'Alleanza del Nord, ex comunisti, leader locali e appartenenti a famiglie e tribù influenti, prevalentemente di etnia tagika, ma anche con esponenti uzbeki, hazara e pashtun. Il programma del Fronte prevedeva, tra i punti più qualificanti, la trasformazione della forma di governo da presidenziale in parlamentare, con l'istituzione della figura del primo ministro. Inoltre per le elezioni si proponeva l'adozione del sistema proporzionale, per liste di partito, al posto di quello in vigore. In occasione delle elezioni presidenziali del 2009, la leadership del Fronte è stata assunta dall'ex Ministro degli esteri Abdullah Abdullah, che è sceso in campo come il principale antagonista del Presidente in carica.

1.1. L'equilibrio dei poteri

La Costituzione del 2004 è articolata secondo un modello seguito da democrazie occidentali mature. E' prevista una ripartizione di funzioni tra potere esecutivo, legislativo e giudiziario, sono stabiliti meccanismi di controllo e di equilibrio tra istituzioni nonché meccanismi di garanzia e di soluzione delle controversie interistituzionali. Inoltre, almeno sulla carta, è stata introdotta una suddivisione di responsabilità tra centro e periferia.

³ Cfr: <http://afghanistanelectiondata.org/open/maps/tiles/2010-change-security-incidents>

⁴ SNTV – *Single Non Transferable Vote*.

⁵ Benché siano registrati presso il Ministero della giustizia 84 partiti politici, nessuno di questi appare possedere le caratteristiche di strutturazione interna, programmazione politica, base territoriale necessarie a svolgere un ruolo nel teatro politico nazionale. Per un approfondimento, anche storico, dei partiti politici afghani, si veda: Thomas Ruttig, *Islamists, Leftists – and a Void in the Center. Afghanistan's Political Parties and where they come from (1902-2006)*, Konrad-Adenauer-Foundation, 2006.

La scelta del presidenzialismo puro come forma di governo fu ispirata dalla convinzione che un forte potere centrale avrebbe favorito la ricomposizione politica, economica e sociale di un paese fortemente disgregato. La Costituzione approvata nel gennaio 2004 prevede dunque un Presidente eletto direttamente dal popolo, che svolge le funzioni di Capo dell'esecutivo, nomina i Ministri, i giudici della Corte Suprema e le altre alte cariche dello Stato, comanda le forze armate e nomina un terzo dei membri del Senato (art. 64 Cost.). Come contrappeso a tale scelta fu deciso di attribuire al Parlamento un più marcato potere nelle decisioni di governo. Una serie di accorgimenti mirava inoltre a garantire i diritti delle numerose etnie presenti nel paese, con un impianto ispirato alla divisione dei poteri e a un sistema di controlli incrociati.

In particolare, alla *Wolesi Jirga* è stato attribuito il ruolo di confermare la nomina dei ministri, nonché la facoltà di ritirare a questi ultimi la fiducia su base individuale. Anche altre significative decisioni del Presidente, come le nomine delle massime autorità dello stato, i decreti, la firma di trattati, devono essere sottoposti alla *Wolesi Jirga*, che ha il diritto di rigettarle. Il Presidente può rinviare le leggi al Parlamento, ma è obbligato a promulgarle se questo le riapprova con una maggioranza qualificata.

Durante il periodo transitorio seguito all'Accordo di Bonn del dicembre 2001 (accordo sull'organizzazione provvisoria in Afghanistan in attesa del ristabilimento di istituzioni governative permanenti) e conclusosi con l'insediamento del Parlamento eletto nel 2005, la funzione legislativa fu provvisoriamente attribuita al governo, prevedendo la successiva sottoposizione dei relativi decreti all'Assemblea nazionale riunita nella sua prima sessione.

Inoltre la Costituzione prevede la possibilità di convocare la *Loya Jirga* o Grande assemblea, considerata la massima espressione rappresentativa del popolo afgano, che riveste un importante ruolo di garanzia costituzionale. Tradizionalmente questa assemblea è composta dagli anziani rappresentanti delle diverse tribù. Da quando questo organo è stato costituzionalizzato, nel 1964, ha assunto una composizione diversa; infatti esso è formato dai membri del Parlamento e dai presidenti dei Consigli provinciali e distrettuali. Alla *Loya Jirga* l'articolo 111 della Costituzione affida le funzioni di decidere su materie di estremo interesse nazionale, come l'indipendenza, la sovranità nazionale, l'integrità territoriale, le modifiche costituzionali, la deliberazione sull'*impeachment* del Presidente.

Per quanto riguarda il rapporto centro-periferia, infine, la Costituzione in vigore ribadisce la scelta di un forte centralismo, che nel sistema afgano ha sempre fatto da contrappeso alla grande frammentazione del paese dovuta ai forti poteri territoriali sviluppatisi su base etnica. Peraltro l'art. 137 della Costituzione rinvia alla legge ordinaria la possibilità di prevedere una devoluzione dei poteri alle amministrazioni periferiche – province, distretti e municipalità – stabilendo l'elezione di consigli ai vari livelli. Di fatto, ad oggi sono stati eletti solo i consigli provinciali, ma non è stata ad essi attribuita per legge alcuna competenza, se non quella di nominare i propri rappresentanti al Senato. L'assenza di competenze che diano significato a questi organi territoriali rende le loro elezioni un esercizio costoso e abbastanza inutile, frustrante per i consiglieri che devono sostenere costose campagne elettorali. Permane allo stato una situazione in cui tutte le posizioni politiche di livello subnazionale, nonché quelle

burocratiche da un certo grado in su, sono di nomina governativa. Governatori provinciali, distrettuali e sindaci sono oggi nominati dal Presidente e rispondono a Kabul, e la magistratura e ciascun ministero hanno uffici periferici a livello provinciale e talvolta persino distrettuale.

1.2. Conflitti inter-istituzionali

Alla carica di *Speaker*, o Presidente della Camera dei Rappresentanti, è stato eletto nel 2006 Yunis Qanuni, di etnia tagika, già candidato alle elezioni presidenziali del 2004 come principale sfidante di Karzai e tra i principali ispiratori del Fronte Nazionale. Sotto la sua guida, nella legislatura trascorsa, la *Wolesi Jirga* ha scelto di espandere al massimo i poteri ad essa attribuiti dalla Costituzione, entrando spesso in contrasto con l'esecutivo. Ma, anche a causa dell'immaturità delle istituzioni e di norme costituzionali a volte poco chiare, ciò ha condotto a numerosi conflitti inter-istituzionali, nei quali la forte polarizzazione etnico-politica ha finito per prevalere rispetto ad un auspicabile sano rapporto dialettico di *check and balance* tra istituzioni.

Tale espansione dei poteri si è realizzata innanzitutto nelle procedure di conferma delle nomine presidenziali, in particolare quelle dei ministri, per le quali la *Wolesi Jirga* ha optato, nella predisposizione del proprio Regolamento, per il voto individuale e segreto a ciascun ministro anziché al governo nel suo insieme. Nelle diverse tornate di rimpasti ministeriali la Camera ha proceduto a minuziosi controlli dei requisiti richiesti dalla Costituzione per la funzione ministeriale e ha respinto numerose candidature. Procedure analoghe sono state adottate per la conferma di altre importanti cariche istituzionali, come quelle dei giudici della Corte suprema, per i quali i controlli e le bocciature sono stati altrettanto severi.

Un episodio di contrasto particolarmente serio tra la *Wolesi Jirga* e il Governo è quello che ha riguardato il Ministro degli esteri *pro tempore* Rangin Dadfar Spanta, nei cui confronti la *Wolesi Jirga* aveva votato la sfiducia nel maggio 2007. Il Presidente ha rifiutato di procedere alla sua sostituzione, nonostante le reiterate richieste della Camera, fino al 2010, forte anche di un pronunciamento della Corte suprema sulla irregolarità del voto di sfiducia.

Quanto alla funzione legislativa, il fatto che la *Wolesi Jirga* abbia scelto di sottoporre i decreti adottati dal Presidente nel periodo transitorio ad un esame individuale piuttosto che approvarli nel loro insieme ha indicato la determinazione dell'organo a svolgere la propria funzione in modo accurato e approfondito, anche a scapito della celerità della propria azione. Nel corso della legislatura, inoltre, si sono verificati numerosi casi di rinvio di leggi da parte del Presidente: su un totale di 132 atti approvati dalla Camera, 21 sono stati rinviati e, di questi, 17 sono stati riapprovati, per lo più nello stesso testo, con la maggioranza dei due terzi dell'organo legislativo.⁶ In alcuni casi il Presidente ha sottoposto le leggi riapprovate all'esame di costituzionalità della Corte suprema, la quale si è sistematicamente espressa in sintonia con il Presidente, rigettando come incostituzionali le norme che in precedenza il

⁶ Fonte: Direzione degli Affari legislativi della *Wolesi Jirga*, febbraio 2011.

Presidente aveva contestato nella lettera di motivazione. In due casi la controversia riguardava le nomine dei vertici di istituzioni indipendenti (commissione elettorale e radio televisione nazionale), per le quali la Camera rivendicava il potere di conferma mentre il Presidente, sostenuto da verdetti della Corte suprema, obiettava che tali cariche non erano incluse nella lista delle nomine soggette a conferma parlamentare contenuta dalla Costituzione.

Un altro caso significativo di rinvio da parte del Presidente ha riguardato la legge di attuazione dell'articolo 157 Cost., che prevede l'istituzione di una Commissione indipendente per il controllo dell'attuazione della Costituzione stessa. Il contenzioso riguardava il ruolo attribuito a tale commissione: in assenza di chiarezza della lettera costituzionale in materia, il Parlamento, denunciando la mancanza di indipendenza della Corte suprema dal potere esecutivo, ha affidato alla Commissione anche un compito interpretativo della Costituzione. Il Presidente ha rinviato la legge alle Camere, contestando tale norma nella lettera di motivazione; il Parlamento l'ha riapprovata nello stesso testo con la maggioranza prescritta. A quel punto il Presidente l'ha inviata alla Corte Suprema, che ha emesso un verdetto di incostituzionalità. La questione rimane aperta: nonostante nel giugno scorso la Camera abbia confermato le nomine di cinque dei sette membri della Commissione, non sembra esserci ancora accordo sulle sue funzioni e, più in generale, su quale sia l'organo competente a dirimere conflitti sull'interpretazione della Costituzione.

Come conseguenza delle numerose controversie, negli ultimi mesi della scorsa legislatura la Camera ha deciso di svolgere una 'sessione silenziosa' per protestare contro gli attacchi al prestigio dell'organo legislativo da parte del Presidente, scegliendo di non discutere materie rilevanti e di svolgere brevi sessioni che si concludevano con simbolici battiti delle mani sui banchi. Di fatto, i conflitti istituzionali hanno così finito per paralizzare l'attività legislativa, dirottando l'attenzione necessaria ad affrontare i gravi problemi del paese verso contrapposizioni che si sono rivelate per lo più sterili e inconcludenti.

1.3. Le elezioni del 2010

Anche le elezioni politiche del 18 settembre 2010, come già quelle presidenziali del 2009, hanno visto emergere un altissimo livello di frodi e manipolazioni del voto, che è stato accompagnato da intimidazioni, pressioni e violenze. Dopo l'esperienza del 2009, la comunità internazionale era oramai ben consapevole delle dinamiche messe in atto intorno a ogni evento elettorale⁷ e quindi ha accettato solo con molta riluttanza di sostenere finanziariamente le elezioni del 2010 in assenza di una profonda riforma del sistema. Infatti, nel corso del 2010, il Presidente della Repubblica aveva introdotto una riforma elettorale, adottata per decreto a causa dei permanenti conflitti con il Parlamento nonché della sua dubbia costituzionalità⁸. Ma tale riforma, anziché affrontare i nodi del problema, era rivolta a

⁷ OSCE 2009

⁸ L'articolo 109 della Costituzione vieta modifiche alla legislazione elettorale nell'anno precedente alle elezioni parlamentari.

introdurre un maggior controllo dell'esecutivo sulle procedure elettorali, nonché a eliminare la presenza di funzionari internazionali nelle istituzioni elettorali.⁹

Il controllo del processo elettorale ha rappresentato dunque un'imponente sfida a causa di alcune questioni aperte, come l'assenza di liste dei votanti; l'enorme numero di tessere elettorali in circolazione; la mancanza di chiarezza circa i seggi aperti il giorno delle elezioni. Tali questioni hanno reso possibili massicce frodi, spesso ben organizzate, che sono state facilitate anche dalla difficoltà di un effettivo processo di osservazione elettorale da parte delle istituzioni nazionali e internazionali preposte, a causa della mancanza di sicurezza.

Al sistema elettorale afghano infatti manca un importante elemento: la creazione di registri elettorali che permettano di identificare con certezza i votanti e di evitare il voto multiplo. Tale carenza è legata al più generale problema dell'anagrafe dei cittadini, che è sicuramente difficile da gestire a causa della precarietà della situazione di sicurezza, della presenza di una fascia di popolazione nomade e di un'ampia diaspora all'estero; ma che risente soprattutto degli ostacoli di natura etnico-politica che impediscono di censire la popolazione: entrambe le maggiori componenti etniche del paese, cioè quella pashtun e quella tagika, temono un censimento che ridimensioni la dichiarata prevalenza numerica su cui fondano il loro potere.

In mancanza di liste elettorali la registrazione dei votanti avviene attraverso la distribuzione di tessere che consentono di recarsi alle urne nelle successive elezioni. Gli uffici che le rilasciano vengono attivati all'approssimarsi di ciascuna scadenza elettorale per i nuovi votanti. Per le elezioni del 2010 circolavano 17 milioni e mezzo di tessere elettorali, eccessive per un bacino elettorale stimato intorno ai 10 milioni. I sistemi adottati per prevenire il voto multiplo, come l'uso di inchiostro indelebile, si sono dimostrati facilmente aggirabili.

Lo svolgimento delle elezioni ha inoltre risentito della situazione di conflitto in cui il paese sembra sempre più immerso. Numerosi seggi elettorali, circa il 6 per cento del totale, non sono stati affatto aperti a causa dei rischi per la sicurezza del personale e dei votanti, in particolare nelle province più insicure. Ciò non ha impedito che in alcuni dei distretti sotto il controllo dei talibani risultasse una partecipazione al voto superiore al 100 per cento dei votanti registrati, toccando il 626 per cento in un turbolento distretto della provincia di Paktia¹⁰. Questi e altri dati, emersi nei giorni successivi al voto, sono stati immediatamente identificati come chiari segnali delle frodi, benché circolassero anche rapporti fabbricati *ad hoc* per screditare questo o quel candidato indicato come responsabile di brogli.

⁹ Le prime elezioni post-2001, quelle presidenziali del 2004 e quelle politiche del 2005, erano state amministrate grazie a una forte presenza internazionale nell'organismo JEMB –*Joint Electoral Management Body*. A questo è successivamente subentrata la Commissione Elettorale Indipendente (IEC), prevista dalla Costituzione e formata da cittadini afghani. Fino al 2009, però, una presenza internazionale era rimasta nella Commissione di controllo (ECC).

¹⁰ Si veda, ad esempio: <http://www.rawa.org/temp/runews/2010/09/23/observers-debate-legitimacy-of-afghanistan-election-becasue-of-serious-fraud.html>

I successivi controlli svolti dagli organi preposti¹¹ hanno condotto all'annullamento di circa 1 milione e mezzo di voti, pari al 25 per cento, e la rimozione di 27 candidati considerati inizialmente vincenti, con un impatto molto incisivo sulla composizione del Parlamento. Ma la mancanza di trasparenza sullo svolgimento dei controlli e delle decisioni di annullare i voti, nonché l'assenza di un sistema di ricorso, ha scatenato accuse agli organi elettorali di aver manipolato il voto a vantaggio di questo o quel gruppo etnico. Per superare questa *impasse*, il Presidente della Repubblica ha quindi deciso di istituire un tribunale speciale di revisione delle elezioni, protraendo di conseguenza la convocazione della Camera. A seguito delle pressioni, sia interne che internazionali, il Presidente ha infine deciso di convocare la sessione di apertura del Parlamento il 26 gennaio 2011. Ma la *querelle* sulla validità dei voti e quindi sull'identificazione degli eletti continua a sei mesi di distanza dal voto, lasciando l'Assemblea nazionale in preda all'incertezza circa la propria composizione, in attesa che il tribunale speciale emani un verdetto.

Il tumultuoso svolgimento delle elezioni e del successivo scrutinio hanno evidenziato come l'im maturità del sistema elettorale abbia consentito l'interferenza di pressioni politiche, manipolazione dei risultati e un'improvvisazione senza limiti da parte degli organismi competenti, scontentando tutte le parti in causa.

1.4. La legislatura in corso

La nuova legislatura, inaugurata finalmente oltre 4 mesi dopo lo svolgimento delle elezioni, ha avuto un inizio tormentato. Per completare il primo adempimento a cui era chiamata, cioè l'elezione del suo Presidente, la Camera dei rappresentanti ha impiegato ben 16 sedute, svoltesi nell'arco di oltre un mese. Ancora una volta, l'*impasse* è stato determinato da questioni di natura etnico-politica, anche se ha pesato l'im maturità della giovane istituzione e delle sue procedure.

Si sono a lungo confrontati, senza riuscire a raggiungere la prescritta maggioranza assoluta dei voti, due candidati forti: Yunus Qanuni, già *Speaker* nella passata legislatura, di etnia tagika e appartenente al fronte antigovernativo; e Abdul Rasoul Sayaf, importante figura di signore della guerra di etnia pashtun e sostenitore di Karzai. Una speciale commissione istituita per trovare una soluzione allo stallo ha proposto, per evitare il ricorso a modifiche regolamentari volte ad abbassare il quorum prescritto, che i due candidati non dovessero ripresentarsi e che invece si sarebbero dovute fare avanti figure nuove appartenenti ad etnie minoritarie.

La scelta è caduta su Abdul Rauf Ibrahimi, che ha ottenuto 169 voti a favore e 4 contrari. Ibrahimi, al secondo mandato, è di etnia uzbeka ed è stato eletto con il maggior numero di preferenze nella provincia settentrionale di Kunduz. Durante la guerra contro l'invasione sovietica ha combattuto nel gruppo Hizb-e-Islami di Gulbuddin Hekmatyar, attualmente

¹¹ IEC e ECC *Electoral Complaints Commission* – ECC – www.ecc.org.af, *Independent Election Commission* – IEC – www.iec.org.af

impegnato nella guerriglia anti-governativa; e successivamente nel gruppo Junbish-e-Islami del generale uzbeko Dostum. Vive a Kabul, ha due mogli e 11 figli. I media afghani ne hanno criticato l'elezione giudicandolo non all'altezza a causa della scarsa istruzione (ha un diploma di madrassa). I suoi colleghi lo attendono alla prova di saper governare la difficile assemblea evitando eccessive compiacenze nei confronti del governo. Diversamente dal suo predecessore Qanuni, infatti, Ibrahimi appartiene al fronte pro-Karzai, il quale ne ha sostenuto l'elezione.

Il Senato, che nella scorsa legislatura non aveva dato luogo a particolari conflitti con altre istituzioni, ha avviato quella in corso con un diverso atteggiamento. Infatti, alla convocazione per la sessione inaugurale, avvenuta il 27 gennaio, mancava il terzo dei membri di nomina presidenziale. Constatato il ritardo, e dopo reiterati appelli al Presidente a completare le nomine, i restanti due terzi, eletti dai consigli provinciali, hanno deciso di procedere all'elezione degli organi interni, completandola in pochi giorni. Tale rapidità ha sorpreso e infastidito il Presidente Karzai, che ha subito chiesto al Senato di invalidare l'elezione e attendere la nomina dei membri mancanti. Ma il Senato ha tenuto ferma la propria posizione, rigettando le pressioni presidenziali.

2. Il Parlamento pakistano

Per capire meglio i problemi che incontrano le istituzioni parlamentari pakistane e gli ostacoli che ancora ritardano l'affermazione del loro ruolo nella vita politica del paese è importante conoscere il loro percorso e i cambiamenti che ha subito nel tempo il contesto costituzionale di riferimento, a causa di colpi di stato, guerre e secessioni. Per circa metà dei suoi 60 anni di storia, in Pakistan il potere è stato nelle mani di regimi militari ai quali sono seguiti governi civili deboli e incapaci di portare il paese ad un rafforzamento dei principi e delle istituzioni democratiche. Soprattutto, sono stati ripetutamente sovvertiti gli equilibri tra i poteri dello stato ed è cambiata più volte la forma di governo: da parlamentare a presidenziale e viceversa.

Il Parlamento pakistano (*Majlis-i-Shoora*) è formato da due camere, Assemblea nazionale e Senato. L'Assemblea nazionale è l'erede della prima Assemblea Costituente del Pakistan creata nel luglio 1947, prima della divisione dell'India britannica e della nascita di due stati indipendenti, avvenuta il 14 agosto dello stesso anno. Questa Assemblea Costituente fu sciolta nell'ottobre del 1954, prima che potesse portare a termine la redazione di una carta costituzionale. Una seconda Assemblea Costituente ha concluso tale lavoro, e la prima Costituzione del paese è entrata in vigore il 23 marzo 1956. Il Pakistan veniva definito come una repubblica parlamentare con tutti i poteri esecutivi nelle mani del Primo Ministro. Il Presidente poteva agire entro le linee indicate dal Capo del governo, tranne che per alcune funzioni in cui aveva poteri discrezionali. Dopo poco più di due anni, nell'ottobre 1958 la Costituzione fu abrogata e venne sostituita, nel marzo 1962, da una nuova che prevedeva uno Stato federale, con una forma di governo presidenziale. La potestà di legiferare spettava, al centro, all'Assemblea nazionale e, in periferia, alle Assemblee provinciali. Il Presidente aveva pieni poteri e, nonostante l'assetto federale dello Stato, nominava i governatori delle province.

Anche questa Costituzione ha avuto una vita breve e alla necessità di una sua riscrittura ha contribuito la secessione della parte orientale del Pakistan, che nel 1971 è diventata uno stato indipendente con il nome di Bangladesh. Il 14 agosto 1973 è stata promulgata una nuova Costituzione, tuttora in vigore benché più volte modificata. Questa ristabiliva una forma di governo parlamentare e creava una nuova camera, il Senato, con 63 membri mentre quelli dell'Assemblea nazionale erano 210 (entrambi elevati successivamente a varie riprese). La creazione del Senato rispondeva all'esigenza di dare una uguale rappresentatività a tutti i soggetti federali, indipendentemente dal numero dei loro abitanti; al contrario, la composizione dell'Assemblea nazionale è basata sulla popolazione e quindi attribuisce un peso maggiore alle province più popolose. Il Senato deve pertanto promuovere una maggiore armonia e coesione nella nazione e attenuare la paura delle entità più piccole di subire la volontà di quelle più forti.

L'assetto della Costituzione non è rimasto stabile; anzi, nel novembre 1985, quando al potere c'era il Generale Muhammad Zia-ul Haq, è stato approvato l'8° Emendamento che aggiungeva l'articolo 58 (2) (b) con cui venivano conferiti al Presidente nuovi poteri, incluso quello di sciogliere l'Assemblea nazionale a sua discrezione. E' una prerogativa, questa, di cui è stato

fatto largo uso: dal 1988 al 1997 l'Assemblea nazionale è stata sciolta quattro volte, senza peraltro che le nuove legislature che si sono succedute portassero stabilità al paese. Nel 1997 il 13° emendamento abrogava l'articolo 58 (2) (b) riportando gli equilibri tra i poteri dello stato nell'alveo tracciato dalla Costituzione del 1973. Ciò non ha impedito, tuttavia, il colpo di stato del generale Pervez Musharraf dell'ottobre 1999. Nel dicembre 2003 è stato approvato il 17° emendamento che annullava sostanzialmente il 13° e conferiva nuovamente ampi poteri al Presidente; ma anche questo è stato abrogato con il 18° emendamento, votato dall'Assemblea nazionale nell'aprile 2010 ed entrato in vigore dopo un iter abbastanza tormentato. Oltre che attraverso emendamenti costituzionali, poi, la Carta è stata a più riprese modificata e persino sospesa da Ordini esecutivi, il più recente dei quali è stato il Provisional Constitutional Order (PCO), emanato da Musharraf nel novembre 2007 a seguito della proclamazione dello stato di emergenza.

2.1. Le Assemblee legislative federali e provinciali

La Costituzione del 1973 nella versione in vigore¹² delinea una repubblica federale, basata su una forma di governo parlamentare, con un Primo Ministro che deve ottenere la fiducia della Camera e un Presidente eletto dai membri del Parlamento e delle Assemblee provinciali in seduta comune.

Il Parlamento federale (*Majlis-e-Shoora*) è bicamerale ed è composto dall'Assemblea nazionale e dal Senato. Mentre i 342 membri della prima sono eletti a suffragio universale dai cittadini che hanno compiuto 21 anni e rappresentano la cittadinanza con criteri di proporzionalità numerica, il secondo è formato da 104 membri eletti dalle Assemblee provinciali, ciascuna con numero uguale di rappresentanti.¹³ La Costituzione stabilisce quote riservate alle donne e alle minoranze non musulmane in tutte le assemblee legislative sia federali che provinciali.¹⁴

Il Parlamento federale è titolare del potere legislativo, che condivide con le Assemblee provinciali sulla base di una lista di materie riservate allegata alla Costituzione¹⁵. All'Assemblea nazionale sono attribuiti poteri più significativi rispetto al Senato: è l'Assemblea nazionale che vota la fiducia al Primo Ministro nominato dal Presidente tra i propri membri e può sfiduciarlo; e che esamina e approva il bilancio dello stato e tutte le leggi di spesa, sulle quali il Senato può solo esprimere un parere non vincolante. Peraltro il Senato, a differenza dell'Assemblea nazionale, non può essere sciolto dal Presidente, su

¹² L'attuale Costituzione del Pakistan fu approvata il 12 aprile 1973; sospesa il 5 luglio 1977; rientrò in vigore con emendamenti il 30 dicembre 1985; fu sospesa il 15 ottobre 1999, rimessa in vigore nel 2002; emendata il 31 dicembre 2003 e nuovamente nell'aprile 2010 e nel gennaio 2011.

¹³ Il 92% dei Senatori è nominato dalle Assemblee provinciali mentre il restante 8% è eletto direttamente dagli abitanti delle *Federally Administered Tribal Areas* (FATA).

¹⁴ L'Assemblea nazionale e quelle provinciali sono elette con un sistema misto; la grande maggioranza dei membri (rispettivamente il 79% e il 78%) è eletta direttamente, con voto a maggioranza semplice in collegi uninominali, mentre i seggi riservati alle donne e alle minoranze religiose vengono assegnati indirettamente in base alla percentuale dei voti raccolti da ogni partito.

¹⁵ Recenti modifiche costituzionali hanno ridotto il numero di materie in cui il potere di legiferare era riservato al Parlamento federale.

parere del Primo Ministro, prima della scadenza della legislatura. Le leggi che non contengono previsioni di spesa devono invece essere approvate nello stesso testo dalle due Camere, e sono previste procedure di conciliazione nel caso di dissenso. Il Presidente ha il potere di rinviare alle Camere una legge, ma se queste la riapprovano a maggioranza dei presenti in seduta congiunta, il Presidente ha il dovere di promulgarla. Scarsi sono i poteri di controllo delle due Camere sull'operato dell'esecutivo.

La federazione del Pakistan è formata da quattro province¹⁶, da sette aree tribali amministrare dalla federazione (FATA - Federally administered tribal areas)¹⁷, e dalla Capitale federale, Islamabad. Ciascuna delle quattro province ha un sistema di governo simile a quello federale: un'Assemblea provinciale eletta a suffragio universale vota la fiducia, o la sfiducia, a un primo ministro; un governatore provinciale nominato dal Presidente, su parere del Primo Ministro, ha il potere di sciogliere l'Assemblea provinciale e promulgare le leggi da questa approvate.

La Costituzione prevede poi un Consiglio per gli interessi comuni, composto dal Primo ministro federale, che lo presiede, dai primi ministri delle quattro province e da tre membri del governo federale. Il Consiglio è incaricato di regolare i rapporti e dirimere eventuali conflitti tra il centro e le province. Contro le sue decisioni entrambe le parti possono ricorrere in appello davanti al Parlamento in seduta comune.

2.2. La transizione dalla dittatura militare al governo civile

Nonostante l'im maturità del sistema democratico, mortificato a più riprese da lunghi periodi di dittature militari, il popolo pakistano ha saputo esprimere, nelle elezioni del febbraio 2008, un segnale forte, che ha condotto al ripristino di un governo civile. La premessa di tale capovolgimento va ricercata nella perdita, da parte del generale Musharraf, della capacità di governare la complessa realtà del paese, le cui dinamiche nei mesi precedenti alle elezioni hanno subito una improvvisa accelerazione.

Il generale Pervez Musharraf, già Capo di stato maggiore dell'esercito, aveva preso il potere nel 1999 con un colpo di stato incruento che la popolazione pakistana, disillusa da un decennio di governi civili inefficaci e corrotti¹⁸, accettò senza particolari rimostranze, anche a causa delle ripetute promesse di Musharraf di impegnarsi per il ripristino della democrazia. Ma di fatto egli, pur mantenendo l'alta posizione militare, nel giugno 2001 si auto-proclamò Presidente della Repubblica, in aperto spregio delle norme costituzionali sull'elezione del Capo dello Stato, e nel 2002 indisse un referendum per prorogare di 5 anni il proprio mandato. I risultati, a lui favorevoli, del referendum e delle successive elezioni legislative gli hanno dato modo di trasformare la forma di governo del Pakistan da parlamentare a semi-presidenziale, concentrando fortemente il potere nelle proprie mani. Dopo i fatti dell'11

¹⁶ Punjab, Khyber Pakhtunkhwa (in precedenza, North West Frontier Province - NWFP), Sindh e Balochistan.

¹⁷ South Waziristan, North Waziristan, Kurram, Orakzai, Khyber, Mohmand e Bajaur.

¹⁸ Durante il governo di Benazir Bhutto, nel 1995, l'organizzazione *Transparency International* ha valutato il Pakistan come il terzo paese più corrotto del mondo.

settembre 2001 e l'invasione del vicino Afghanistan, il Pakistan è divenuto un partner privilegiato degli USA, riuscendo per molti anni a far convivere una politica filo-americana con la tacita tolleranza, quando non il sostegno, ai talibani che combattevano contro gli USA in Afghanistan, mantenendo le basi in Pakistan.

Nel corso del 2007 la situazione ha subito una rapida trasformazione. Mentre nel paese era in corso un allarmante radicalizzazione dell'estremismo religioso, nel mese di marzo Musharraf decideva di destituire il Capo della Corte suprema, Iftikahar Mohammad Chaudhry, reo di avere manifestato una eccessiva indipendenza dal potere esecutivo e quindi di rappresentare un rischio in vista delle scadenze elettorali previste per la fine dell'anno. Musharraf, infatti, aveva tutte le intenzioni di ottenere una ulteriore proroga quinquennale del mandato di Presidente, possibilmente senza rinunciare alla divisa nonostante gli impegni da lui stesso presi in tal senso. La sfida all'indipendenza della magistratura provocava la rivolta degli avvocati e la presa di distanza da parte delle classi medie aggravando lo scollamento della società civile dalle istituzioni.

In questo clima incerto si svolgevano il 6 ottobre le elezioni presidenziali che, contro tutte le norme e standard, vedevano coinvolti un Parlamento e delle Assemblee provinciali il cui mandato era in scadenza. Inoltre, il fatto che Musharraf si fosse candidato senza prima dimettersi da Capo di stato maggiore dell'esercito provocava numerose controversie legali. Musharraf, come previsto, otteneva una maggioranza del 55 per cento dei voti, ma la proclamazione dei risultati restava nelle mani dei giudici dell'Alta Corte. All'inizio di novembre Musharraf in veste di Capo di stato maggiore dell'esercito dichiarò lo stato d'emergenza, definito da alcuni costituzionalisti un colpo di stato del Generale Musharraf contro il Presidente Musharraf¹⁹. Giustificato come mezzo per contrastare i gruppi terroristici e ridare slancio all'attività del governo, che subiva le ingerenze di alcuni organi giudiziari nella sua sfera di competenza, lo stato d'emergenza servì esclusivamente a perseguire il secondo obiettivo, ossia la radicale epurazione della magistratura e la repressione della protesta della società civile, mentre nulla venne fatto per affrontare il crescente deterioramento della sicurezza²⁰. Lo stato d'emergenza venne revocato a dicembre, dopo la conferma da parte della Corte suprema della legittimità della candidatura di Musharraf e la conseguente sua proclamazione a Presidente. La crisi si concluse con le dimissioni di Musharraf dalla carica di Capo di stato maggiore dell'esercito, il 28 novembre, e il suo giuramento, da civile, come Presidente del Pakistan il giorno successivo.

Ma l'avvio di una fase di normalizzazione che avrebbe dovuto condurre allo svolgimento, più volte rinviato, delle elezioni del Parlamento e delle Assemblee provinciali, fu bruscamente

¹⁹ Costituzionalisti pakistani hanno fatto notare che la Costituzione non conferisce al Capo di stato maggiore il potere di proclamare lo stato d'emergenza e attribuisce tale prerogativa solo al Presidente che è anche Comandante supremo delle forze armate. Di conseguenza sarebbe stato più opportuno parlare di introduzione della legge marziale, decisa dai militari a causa dell'incapacità del potere legittimo di garantire la sicurezza e l'ordine. In ogni caso la vicenda confermò la fragilità del quadro istituzionale del paese, poiché concesse la possibilità al Capo di stato maggiore dell'esercito di imporre provvedimenti autoritari, legittimati "a posteriori" da una Corte Suprema ri-formata con elementi vicini al regime militare.

²⁰ Secondo il *Pakistan Institute for Peace Studies*, nel 2007 sono stati registrati 1.503 attacchi o scontri a fuoco che hanno provocato 3.448 morti e 5.353 feriti, con un forte aumento rispetto all'anno precedente. Gli attentati suicidi sono stati 60 con quasi 800 morti e 1.500 feriti.

interrotto dall'assassinio di Benazir Bhutto, il 27 dicembre, al termine di un comizio elettorale a Rawalpindi. Il rientro in patria di Benazir Bhutto da un lungo esilio aveva rappresentato un tentativo, fortemente sostenuto dall'Amministrazione USA, di attenuare il ruolo dei militari in Pakistan e riportare gradualmente il paese alla democrazia. A tal fine era stato faticosamente raggiunto un accordo²¹ tra Musharraf e la Bhutto che apriva la strada ad una condivisione dei poteri nel caso di affermazione elettorale del *Pakistan People's Party* (PPP) da lei diretto. Ma con l'imposizione dello stato d'emergenza la Bhutto aveva preso posizioni molto ferme contro il regime militare, organizzando manifestazioni di protesta che avevano condotto in due occasioni ai suoi arresti domiciliari, e arrivando a dichiarare che avrebbe rifiutato la carica di Primo Ministro se Musharraf non si fosse dimesso dalla Presidenza. La sua morte non ha portato, come alcuni osservatori temevano, all'interruzione del processo elettorale, che ha visto infatti lo svolgimento del voto solo poche settimane dopo, il 18 febbraio 2008. Tuttavia, ha acuito ulteriormente la tensione politica e i sentimenti contrari a Musharraf, conducendo alla sconfitta elettorale dei partiti che lo sostenevano.

2.3. Le elezioni del 2008

Il ritorno alla democrazia dopo il colpo di stato del 1999 era stato avviato, sul piano formale, con le elezioni dell'Assemblea nazionale e delle assemblee provinciali nell'ottobre 2002, che peraltro si svolsero secondo modalità che ne inficiarono seriamente la regolarità.²² Quelle elezioni videro il successo del partito religioso *Pakistan Muslim League-Quaid-i-Azam* (PML-Q), che sosteneva Musharraf, grazie sia all'efficacia dell'apparato propagandistico sia al supporto ricevuto dal governo e da quei settori dell'apparato di intelligence e di sicurezza che sono stati sempre vicini agli ambienti religiosi di orientamento radicale.

Con le elezioni del 18 febbraio 2008 si è aperta una nuova fase nella storia del Pakistan. L'elettorato ha infatti chiaramente premiato i partiti di ispirazione democratica, e rigettato tanto il regime militare quanto l'estremismo religioso. In particolare sono usciti fortemente rafforzati dalle urne il *Pakistan People's Party* (PPP) della famiglia Bhutto, la *Pakistan Muslim League - Nawaz* (PML-N) di Nawaz Sharif e l'*Awami National Party* (ANP), forte soprattutto tra la popolazione di etnia pashtun. È stato sconfitto, invece, il partito *Pakistan Muslim League - Quaid-I-Azam* (PML-Q) che si riconosce nel progetto politico e istituzionale di Musharraf. I risultati della consultazione hanno sostanzialmente confermato i sondaggi

²¹ La *National Reconciliation Ordinance 2007* (NRO), del 5 ottobre 2007, prevede il ritiro delle 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 a attivisti di partito, e che non abbiano portato a una sentenza di condanna.

²² Il rapporto finale della *EU Election Observation Mission* (EUEOM) ha espresso serie preoccupazioni su una serie di aspetti relativi al corretto svolgimento delle competizioni elettorali, ed ha fortemente criticato alcuni articoli della legislazione introdotta da Musharraf, come quelli relativi alle restrizioni ai candidati, all'istituzionalizzazione del ruolo dell'esercito nella guida del Paese e all'apparente passaggio da una forma di democrazia parlamentare a un sistema quasi presidenziale. Tali interferenze hanno inflitto, secondo la EUEOM, serie screpolature al processo elettorale, che ha risentito di problemi in merito all'indipendenza della Commissione elettorale, alle restrizioni all'attività dei partiti politici e dei loro candidati, agli abusi nell'impiego delle risorse pubbliche, allo squilibrio nella copertura dell'evento dai parte dei mass-media, alle carenze nella compilazione delle liste elettorali e nella distribuzione dei documenti di identità agli elettori.

pre-elettorali, dimostrando così che eventuali brogli elettorali non sono riusciti a stravolgere la volontà popolare, come era avvenuto altre volte nella storia del paese. Dopo diverse settimane di consultazione, i partiti vincenti hanno raggiunto un accordo sul programma e la composizione del governo. Primo Ministro è stato eletto il deputato del Punjab del PPP Yusuf Raza Gilani, che ha ottenuto anche i voti del *Jamiat-e-Ulema Islam - Fazlur Rehman* (JUI-F), l'unica delle sei formazioni religiose riunite nella coalizione *Muttahida-Majlis-i-Amal* (MMA) che si era presentata alle elezioni, e persino quelli del *Muttahida Qaumi Movement* (MQM), che aveva sostenuto Musharraf.

In linea con i risultati a livello nazionale sono stati quelli per le Assemblee provinciali, che hanno visto l'affermazione del PPP nel Sindh, della PML-N nel Punjab e dell'ANP nella NWFP (*North West Frontier Province*). Di fatto, solo il PPP e la PML-Q possono vantare una base di consenso in tutte le province, anche se con un peso molto diverso l'una dall'altra.

L'uscita di scena di Musharraf è avvenuta alcuni mesi dopo, nell'agosto del 2008, con le sue dimissioni da Presidente. Al suo posto è stato eletto Asif Ali Zardari, leader del PPP e marito della scomparsa Benazir Bhutto.

2.4. La legislatura in corso

Come era prevedibile, il ritorno a un governo civile non ha di per sé comportato la soluzione dei numerosi problemi del paese. I primi tre anni della nuova legislatura hanno visto il permanere della litigiosità tra i principali partiti politici, che non sembrano riuscire a costruire un fronte comune contro le complesse sfide della sicurezza e dell'economia; nonché del conflitto tra il governo e la magistratura.²³ Solo nell'aprile 2010 l'Assemblea nazionale è riuscita ad approvare la riforma costituzionale che riporta il paese all'assetto parlamentare, abrogando il presidenzialismo introdotto da Musharraf. Inoltre, nel luglio 2010, il paese ha subito drammatiche inondazioni, che hanno provocato alcune migliaia di vittime e colpito circa 20 milioni di persone, con ingenti danni sull'economia già molto fragile dell'intero paese.

Positivo è stato invece l'impegno del governo nel contrasto dell'estremismo religioso militante, soprattutto con le campagne militari del 2009-2010 nella valle dello Swat e nel Sud Waziristan. Simili operazioni sarebbero state impossibili nell'epoca di Musharraf per mancanza di volontà politica, mentre il nuovo governo è riuscito a coagulare il consenso della maggioranza delle forze politiche, dei vertici delle forze armate e della popolazione sulla necessità di affrontare militarmente i gruppi estremisti. Tuttavia, i risultati ottenuti inizialmente non sono stati sfruttati per debellare il fenomeno terroristico nella regione; i militanti hanno potuto così riorganizzarsi e rappresentano ancora una gravissima minaccia nei confronti delle istituzioni.

²³ La Corte suprema ha annullato, sulla base di incostituzionalità, il NRO (si veda nota 22), esponendo diversi leader politici, tra cui il Presidente Zardari, alla ripresa dei processi nei loro confronti.

Il problema religioso continua a rappresentare una potente sfida non solo sul piano militare ma anche su quello politico e culturale. Negli ultimi mesi, infatti, al centro del dibattito politico è stato il tema della blasfemia, uno dei reati che nell'Islam sono considerati *hudud*, cioè che vanno perseguiti secondo la sharia, e che comporta la pena di morte secondo la legge pakistana²⁴. La questione è scoppiata a seguito del caso di Asia Bibi, donna cristiana condannata a morte nel novembre 2010 con l'accusa di aver offeso il Profeta Maometto durante una discussione con donne di fede musulmana. Il conflitto vede, da una parte, alcuni politici pakistani, le organizzazioni per i diritti umani nazionali e internazionali, eminenti voci straniere, tra cui il Papa e il Parlamento europeo, che chiedono l'abolizione della pena di morte per la blasfemia, ritenendo che essa venga usata come strumento di discriminazione nei confronti delle minoranze religiose e per risolvere controversie personali; dall'altra parte, i gruppi musulmani integralisti, capaci di mobilitare l'opinione pubblica e fare pressioni sulla classe politica, anche con minacce e aggressioni, per scoraggiare qualunque riforma. Dopo che si erano susseguite manifestazioni a favore della legge e contro la sua abrogazione, il 4 gennaio 2011 è stato assassinato Salman Taseer, governatore della provincia del Punjab, che era stato tra i pochi a sostenere l'assoluzione di Asia Bibi. Neanche due mesi dopo, il 2 marzo, è stato ucciso Shahbaz Bhatti, Ministro delle minoranze, di religione cristiana e sostenitore delle modifiche alla legge sulla blasfemia.

In questo clima, il Primo Ministro Gilani ha dichiarato che il governo non aveva alcuna intenzione di modificare le norme sulla blasfemia, e la deputata del PPP Sherry Rehman ha ritirato una proposta di modifica che mirava a garantire il diritto dell'imputato alla difesa e prevenire così gli abusi. La Rehman, sempre in prima fila nella difesa dei diritti umani, ha ricevuto numerose minacce di morte, ed è stata recentemente accusata a sua volta per blasfemia, anche se poi in fase istruttoria l'accusa si è rivelata infondata e non è stato avviato alcun procedimento nei suoi confronti.

Per il resto, come si è detto, il Parlamento ha proceduto durante questa legislatura, ad abolire il 17° emendamento alla Costituzione, ripristinando la forma di governo parlamentare. E, con un ulteriore emendamento, il 19°, ha ridistribuito le competenze tra il livello federale e quello provinciale a favore di quest'ultimo.

Va anche segnalato che l'Assemblea nazionale, o Camera bassa, ha eletto come *Speaker* Fahmida Mirza, con 249 voti su 324, portando per la prima volta una donna in quella posizione.

I lavori del Parlamento sono mediamente connotati da una scarsa partecipazione dei suoi membri²⁵, probabilmente riconducibile al limitato impatto della sua attività. L'organo legislativo risente infatti di una limitata capacità di controllo sull'operato del governo, e in

²⁴ L'art. 295-C del Codice penale pakistano, introdotto nel 1986 durante il regime del generale Zia ul Haq, recita: "*Whoever by words, either spoken or written, or by visible representation or by any imputation, innuendo, or insinuation, directly or indirectly, defiles the sacred name of the Holy Prophet Muhammad (peace be upon him) shall be punished with death, or imprisonment for life, and shall also be liable to fine.*"

²⁵ Si veda il rapporto reso pubblico nel febbraio 2010 dell'associazione pakistana *Free and Fair Election Network*, che raccoglie 30 organizzazioni impegnate a sostenere lo sviluppo della democrazia: <http://www.nowpublic.com/world/19th-session-pakistan-parliament-marked-thin-attendance#ixzz1H9SnHB1L>.

particolare sul bilancio e sull'attività negli affari esteri e della difesa, resa più grave dagli scarsi mezzi che il Parlamento ha a disposizione per svolgere ricerche indipendenti.²⁶

²⁶ Si veda il rapporto del *Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency* (PILDAT) sui due primi anni di attività dell'Assemblea nazionale, reso pubblico nel marzo 2010: <http://www.pildat.org/Publications/publication/Democracy&LegStr/ScoreCardof13thNationalAssemblyofPakistan-The2ndYear.pdf>.

Conclusioni

Da quanto esposto emerge chiaramente, sia in Afghanistan sia in Pakistan, l'immaturità delle istituzioni democratiche, che risentono delle vicende storiche attraversate dei due paesi. Tale immaturità rappresenta certamente la causa prima della difficoltà a far funzionare una sana dialettica inter-istituzionale e controlli incrociati che rendano effettive le funzioni attribuite ai vari organi dalle rispettive Carte fondanti.

Ma altrettanto evidente è la mancanza della volontà politica da parte degli esecutivi ad accettare il ruolo previsto per le Assemblee legislative, e a fornire loro i mezzi per espletarlo. Mancano strumenti innanzitutto legislativi, anche in attuazione di norme costituzionali, che garantiscano lo svolgimento di elezioni realmente rappresentative, l'autonomia delle Camere dagli altri poteri dello Stato, nonché l'efficacia delle loro decisioni, anche di indirizzo, sull'attività di governo. Mancano poi mezzi materiali, a cominciare da strutture di supporto dell'attività legislativa, sui quali i parlamentari possano fondare le proprie decisioni politiche in autonomia dalle informazioni fornite dall'esecutivo.

Aldilà delle carenze di natura interna, un ruolo importante potrebbe essere svolto dalla comunità internazionale, e in particolare dai Parlamenti di nazioni a democrazia avanzata, nel mettere in essere occasioni di "contaminazione democratica" che offrano ai componenti di quelle assemblee legislative, come anche agli operatori e ai *decision maker* del settore, l'opportunità di confrontarsi e trarre ispirazione dalle esperienze di altri paesi, nel rispetto delle diversità.

Molto utili si sono rivelate in passato iniziative come scambi di visite tra gruppi di parlamentari, a carattere generale o mirate a tematiche particolari; *stage* di formazione di consiglieri parlamentari presso altri Parlamenti al fine di comprendere prassi e procedure di funzionamento; missioni di consiglieri parlamentari di altri paesi sul campo per aiutare a stabilire meccanismi di funzionamento delle strutture di supporto ai parlamentari in settori specifici; iniziative di istituzioni sovranazionali, come l'Unione Inter Parlamentare, il Consiglio d'Europa o lo stesso Parlamento europeo, finalizzate a scambi e approfondimenti.

Ma è essenziale che tali iniziative evitino un approccio "eurocentrico", o comunque teso alla mera esportazione di filosofie aliene che non tengono in considerazione la realtà locale. Esperienze decennali, e in particolare quelle degli ultimi anni in Afghanistan, hanno infatti messo in evidenza i limiti di un approccio di questo tipo, che ha reso talvolta inutili, e in alcuni casi dannosi, gli interventi effettuati, con conseguente spreco di risorse e perdita di credibilità.

Qualunque iniziativa di sostegno deve dunque fondarsi su un'approfondita conoscenza e comprensione della realtà in cui si va a operare e sulle indicazioni di chi deve beneficiarne. Se questo approccio è valido in generale, lo è in particolare per paesi che, come l'Afghanistan e il Pakistan, provengono da percorsi e hanno sistemi giuridici e socio-politici peculiari e poco assimilabili a quelli occidentali.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- 06 - Dinamiche etniche, tribali e politiche in Afghanistan, gennaio 2010
- 07 - Movimenti estremisti islamici nel Sudest Asiatico, febbraio 2010
- 08 - Il Brasile, motore dell'integrazione regionale dell'America del Sud, marzo 2010
- 09 - I Balcani tra orizzonte europeo e tensioni interetiche - I casi di Bosnia-Erzegovina e Macedonia, marzo 2010
- 10 - Afghanistan: le sfide dello sviluppo e le alternative all'economia illegale dell'oppio, marzo 2010
- 11 - Il nuovo Concetto strategico della Nato: verso la quadratura del cerchio?, aprile 2010
- 12 - Nuove forme di antisemitismo e mezzi di contrasto, aprile 2010
- 13 - Il regime di non proliferazione nucleare alla vigilia della 8^a Conferenza di Riesame del Trattato di Non Proliferazione Nucleare, maggio 2010
- 14 - Le relazioni sino-russe e il caso dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai, maggio 2010
- 15 - La formazione delle forze di sicurezza afgane, maggio 2010
- 16 - Cambiamenti climatici e governance della sicurezza: la rilevanza politica della nuova agenda Internazionale, maggio 2010
- 17 - Il Consiglio d'Europa e l'immigrazione, giugno 2010
- 18 - La nuova leadership Usa e le relazioni transatlantiche, settembre 2010
- 19 - Impatto delle sanzioni contro l'Iran, settembre 2010
- 20 - Nuovi paradigmi sulla sicurezza alimentare e la pace, settembre 2010
- 21 - Rom e sinti in Italia: condizione sociale e linee di politica pubblica, ottobre 2010
- 22 - Il Corno d'Africa, ottobre 2010
- 23 - La questione curda, ottobre 2010
- 24 - Il confronto internazionale nell'Artico, ottobre 2010
- 25 - Il nuovo governo della Colombia: le sfide e le opportunità, ottobre 2010
- 26 - La crisi in Kirghizistan e le conseguenze per la stabilità regionale, novembre 2010
- 27 - La riforma della governance economica europea, aprile 2011

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica
SERVIZIO STUDI
Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it
SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI
Tel. 06.67062989 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it