

La politica commerciale dell'Unione Europea e le “democrazie difficili”: riflessioni su tre Stati del Medio Oriente

ALESSIA VATTA

INTRODUZIONE

Negli ultimi vent'anni, l'Unione Europea ha fatto spesso ricorso agli accordi commerciali per promuovere norme e principi come lo sviluppo sostenibile e i diritti umani, sia a livello globale sia nei rapporti con paesi in via di sviluppo. Ha quindi assunto il ruolo di una potenza non solo commerciale (“*power in trade*”), ma anche normativa (“*power through trade*”). In particolare, negoziando accordi preferenziali con i paesi del Mediterraneo, l'Unione ha sostenuto i processi di integrazione regionale al di là dei suoi confini (Poletti e Sicurelli 2018). La politica euromediterranea risale alla metà degli anni novanta. Nel 1995 l'UE, i governi degli stati membri e quelli di dodici stati nordafricani e del Medio Oriente firmarono un accordo – noto come Dichiarazione di Barcellona – dando inizio a un processo di cooperazione in tre macro-settori: politica e sicurezza, economia e finanza, società e cultura. Attualmente, la politica euromediterranea è ricompresa nella politica europea di vicinato, che include le iniziative riguardanti i paesi contermini all'UE, ed è il risultato di tentativi e ridefinizioni di attività precedenti, con la caratteristica tipica di una certa flessibilità rispetto ai cambiamenti politici. Il cosiddetto “processo di Barcellona” prevede che le riforme politiche, economiche e sociali interne debbano andare avanti per consolidare la

democratizzazione e lo stato di diritto, grazie alla cooperazione sui diritti umani, al rafforzamento della democrazia e al sostegno rivolto alla società civile (Attinà e Natalicchi 2007). Tuttavia, è necessario che il processo di modernizzazione si sviluppi dall'interno di questi paesi, mediante autentiche riforme delle strutture sociali e politiche, che spesso sono ostacolate da forti resistenze al cambiamento e possono risultare destabilizzanti. Gli accordi di partenariato euromediterranei e di associazione sono stati utilizzati per incoraggiare la democratizzazione e il rispetto dei diritti umani, sebbene clausole di condizionalità siano in genere presenti solo negli accordi di associazione (Smith 2005).

A livello globale, il peso economico dell'UE è importante per tre ragioni. La prima è che l'Unione ha un forte interesse nella *governance* dell'economia mondiale. La seconda è che la dimensione dell'economia europea e la sua quota d'importazioni mondiali determinano importanti implicazioni politiche per i partner commerciali. La terza è che la sua economia è importante per altri attori e l'UE cerca di esercitare influenza aprendo il suo mercato a condizione che siano attuati determinati cambiamenti politici negli altri paesi (da qui il *power through trade*) o siano praticate condizioni di scambio favorevoli (*power in trade*, o anche *to trade*) (Young e Peterson 2006; Meunier e Nicolaïdis 2006). Il ruolo dell'UE come potenza di mercato dotata di obiettivi di regolazione economica e sociale è avvalorato dall'ampia dimensione del mercato unico e dalla conseguente capacità di esternalizzare varie politiche interne, con particolare riferimento agli standard regolativi (Damro 2012). Infatti, la dimensione del mercato europeo rappresenta un forte incentivo materiale per i governi che devono valutare l'opportunità e i vantaggi potenziali riconducibili al coordinamento degli standard normativi. Poiché l'UE ha una forte identità normativa, formula regole su cui gli altri attori statali possono convergere. In particolare, come sottolineato da Bach e Newman (2007), ai fini dell'esternalizzazione sono necessari la competenza regolativa (in termini di risorse finanziarie, umane e di esperienza), la coerenza regolativa (riferita a precise deleghe di potere decisionale) e l'autorità sanzionatoria (riferita alla capacità di imporre sanzioni agli attori inadempienti, sia pubblici che privati). L'esternalizzazione può consistere nel tentativo di indurre gli attori non-UE ad adottare un livello di regolazione simile a quello europeo o a seguire linee d'azione conformi ai canoni europei. In alcune aree di *policy*, come la concorrenza, la sicurezza alimentare e della produzione manifatturiera, la protezione ambientale, la contabilità e le norme finanziarie, il settore chimico, le regole europee sono state adottate in tutto il mondo (Damro 2012: 695). Si potrebbe dunque sostenere che, in effetti, la capacità regolativa europea sia effettivamente esistente, con ambizioni d'intervento anche nel campo dei principi democratici, delle libertà e dei diritti fondamentali (Manners 2002: 243). Lo stesso autore individua alcuni canali di

propagazione normativa: il contagio (non intenzionale), la diffusione d'informazioni (spesso tramite le istituzioni europee), la diffusione procedurale (tramite la definizione di rapporti istituzionali). Inoltre, i meccanismi di diffusione possono tradursi nello scambio di beni, commerci, assistenza tramite mezzi finanziari, mediante la diffusione esplicita (con la presenza sul posto di delegazioni o rappresentanze europee) e attraverso il filtro culturale dei processi di apprendimento e/o adattamento/respingimento delle norme. Pertanto, la base normativa su cui è costruita l'UE la predispone ad agire per via normativa anche nella politica mondiale: non conta tanto ciò che l'UE dice o fa, bensì ciò che è (Manners 2002: 252).

Con riferimento agli accordi euromediterranei, alcuni studiosi rilevano il legame tra benefici previsti dagli accordi e rispetto dei diritti umani (Hafner-Burton 2005). Tuttavia, è aperto il confronto tra chi sottolinea l'importanza degli accordi commerciali per modificare le politiche interne e le azioni repressive, e coloro che invece evidenziano la mancanza di obblighi certi e di meccanismi sanzionatori. Secondo Hafner-Burton (2005: 595) è importante modificare gli incentivi all'azione di chi persegue comportamenti repressivi, spesso in contesti con scarse competenze e strutture amministrative per l'applicazione degli accordi. Tale operazione richiede un complesso equilibrio tra persuasione e coercizione, se l'obiettivo è il riconoscimento effettivo dei diritti umani, cambiando la valutazione di costi e benefici operata dalle élite locali.

Sull'effettiva capacità europea di agire politicamente attraverso la politica commerciale, sembra assodato che – nel rallentamento dell'azione multilaterale nell'ambito delle organizzazioni internazionali – la *governance through trade* si affianca all'azione unilaterale e alle pratiche informali di definizione delle regole (Marx *et al.* 2015: 3). Poiché nel 2013 il commercio di beni e servizi ha rappresentato l'80% del prodotto interno lordo europeo, si giustifica la definizione dell'UE come *power in trade* (Marx *et al.* 2015: 5). Tuttavia, vale anche quella di *power through trade*, nella misura in cui l'accesso al mercato comune funge da canale per l'esportazione di standard, valori e norme europei (Meunier e Nicolaïdis 2006). Queste studiose distinguono le manifestazioni di *power through trade* secondo il tipo di relazione commerciale (bilaterale, regionale e globale), individuando tre obiettivi principali. Nell'ipotesi bilaterale, si tratta della democratizzazione, dello sviluppo, della *governance* e dell'adozione degli standard; nel caso regionale, il fine è l'esportazione delle regole del mercato unico e di strumenti di *governance* di più ampio respiro; nel terzo caso, l'UE ambisce a modellare il sistema multilaterale mediante un'agenda commerciale attenta anche al rispetto di diritti e principi (*ibid.*: 910). Con riferimento all'ambito euromediterraneo, le autrici evidenziano come si tratti, insieme alla politica europea di vicinato, di un tentativo di "convergenza senza adesione",

poiché i paesi contraenti non sono destinati all'ingresso nell'UE, e dunque la condizionalità non può essere utilizzata estensivamente. La distanza tra *non-membership* e piena adesione è colmata ricorrendo a molti strumenti e termini di solito associati all'adesione, concedendo però solo l'ingresso nel mercato comune e varie forme di assistenza. Nata come un approccio regionale, la politica euromediterranea sembra essere in seguito mutata verso un approccio più *country-specific*, anche a causa della mancata complementarità tra le economie dei paesi interessati. Gli accordi euromediterranei prevedono disposizioni di risoluzione delle controversie sulle clausole riguardanti i diritti umani (Bartels 2015). Curiosamente, a differenza degli altri accordi commerciali dell'UE, non sono esplicitate le condizioni legate alle convenzioni fondamentali dell'ILO (Agustí-Panareda *et al.* 2014). Tuttavia, l'effetto pratico di tali riferimenti dipende comunque dalla loro formulazione e dalle misure di attuazione (*ibid.*: 14). Analizzando le clausole sociali dei tre trattati in vigore con Libano, Israele e Giordania, si possono costatare analogie e differenze nell'approccio dell'UE, tenendo presenti le considerazioni suesposte.

GLI ACCORDI COMMERCIALI EUROMEDITERRANEI CON GIORDANIA, ISRAELE E LIBANO

Nel quadro del partenariato euromediterraneo, tutti e tre gli accordi sono di associazione. Si tratta quindi di intese che, in linea di principio, prevedono obiettivi piuttosto ampi. In passato, l'accordo di associazione ha preceduto, per numerosi paesi, l'ingresso nell'UE (ad es., i paesi dell'Europa centro-orientale). Pertanto, pur con le riserve e le limitazioni connesse alla politica euromediterranea, gli accordi con i tre paesi in oggetto appaiono rilevanti con riferimento al tentativo di ottenere risultati non solo commerciali, ma anche politici.

L'accordo con il regno di Giordania è in vigore dal maggio 2002. Già nel preambolo si fa riferimento ai principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite in merito alla tutela dei diritti umani, ai principi della democrazia e alle libertà politiche ed economiche, su cui devono basarsi i rapporti tra i contraenti. Si dichiara che, tra i fini dell'accordo, rientrano il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, la coesistenza pacifica e la stabilità economica e politica. La pace, la sicurezza, la democrazia, i diritti umani e lo sviluppo regionale sono inclusi tra gli obiettivi comuni. Viene preservata la facoltà delle parti di applicare le rispettive normative in materia di ingresso e uscita stato, di condizioni di lavoro e di residenza. Sul tema della cooperazione regionale, le iniziative comuni includono i temi ambientali e culturali. Nel primo caso, si rileva che la cooperazione è rivolta a impedire il deterioramento ambientale, a prevenire l'inquinamento e a garan-

tire lo sfruttamento equilibrato delle risorse naturali. La gestione delle acque, la lotta alla desertificazione, l'uso corretto delle risorse energetiche, il trattamento dei rifiuti, l'impatto ambientale dell'agricoltura e dell'industria, l'educazione ambientale, l'uso di tecnologia avanzata e il contrasto alla salinizzazione rientrano tra i punti evidenziati nell'accordo. Nel secondo caso, si sottolinea la necessità del dialogo su temi sociali, in particolare per quanto riguarda la circolazione dei lavoratori, la parità di trattamento e l'integrazione nei rispettivi contesti. In particolare, i flussi migratori, i rimpatri, le condizioni di lavoro e le iniziative di cooperazione culturale, a favore della tolleranza e contro le discriminazioni sono punti esplicitamente elencati, come pure la costituzione o l'estensione di istituzioni sanitarie e sociali. La creazione di posti di lavoro e di centri di formazione professionale, anche per il ricollocamento dei cittadini rimpatriati, è ritenuta fondamentale. Si indica anche la promozione della reciproca tolleranza e comprensione in campo culturale. Sono inoltre enunciati come obiettivi la pianificazione familiare e i programmi di protezione per madri e figli in Giordania. Si auspica inoltre che il contesto economico favorisca la crescita, ma anche il benessere della popolazione.

L'accordo di associazione con Israele risale invece al 2000. Nel preambolo, si sottolinea l'auspicio delle parti di unire gli sforzi per rafforzare la stabilità politica e lo sviluppo economico incoraggiando la cooperazione; di sviluppare il dialogo politico su questioni d'interesse bilaterale e internazionale; e di conservare e rafforzare l'interscambio su vari temi, inclusi l'economia, la cultura e le questioni sociali. L'accordo ha tra i suoi obiettivi dichiarati il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, il consolidamento della coesistenza pacifica e la stabilità economica e politica. Nell'importante settore dell'agricoltura si promuove l'adozione di tecniche non dannose per l'ambiente e di rapporti più stretti tra le organizzazioni imprenditoriali, commerciali e professionali. Nella tutela ambientale, si punta al controllo dell'inquinamento e all'uso razionale delle risorse naturali, per lo sviluppo sostenibile e la promozione di progetti ambientali regionali. Gli obiettivi della cooperazione in quest'ambito includono – analogamente al trattato con la Giordania – la lotta alla desertificazione, il monitoraggio delle acque del Mediterraneo e la prevenzione dell'inquinamento, la gestione dei rifiuti, il contrasto alla salinizzazione, la tutela delle zone costiere, l'educazione ambientale, il ricorso a strumenti tecnologicamente avanzati per la sorveglianza ambientale, la gestione dei trasporti e l'analisi dell'impatto ambientale delle attività agricole e industriali. Interessante è anche l'impegno delle parti ad agevolare l'attuazione dell'accordo tramite l'avvicinamento delle rispettive normative. Ampio spazio è dedicato alla cooperazione su questioni sociali come la disoccupazione, la riabilitazione dei disabili, le pari opportunità, i rapporti di lavoro, la formazione professionale, la sicurezza e la salute sul lavoro. Si evidenzia la necessità di coordinare i sistemi previdenziali, riconoscendo i periodi

di lavoro svolti nei paesi firmatari a fini pensionistici, di reversibilità e di invalidità, nonché per le prestazioni sanitarie.

Più recente è l'accordo di associazione con la repubblica del Libano, risalente al 2006. Nel preambolo, le parti riconoscono le comuni responsabilità per la stabilità, sicurezza e prosperità della regione euromediterranea, e la necessità di rafforzare il processo di sviluppo economico e sociale. Anche in questo trattato si promuove la cooperazione economica, sociale, culturale e finanziaria. Le parti s'impegnano a collaborare su molti fronti in materia ambientale, ricalcando gli impegni già assunti nell'accordo di associazione con Israele, con l'aggiunta della conservazione del suolo e dell'attuazione di iniziative congiunte di ricerca. Dopo l'ampio spazio riservato alla lotta contro diverse attività criminali (dal riciclaggio al crimine organizzato, fino al traffico di droga), si concorda di mantenere un dialogo costante sulle questioni sociali di comune interesse, in particolare in merito alla circolazione dei lavoratori e alla parità di trattamento nei paesi firmatari. Il tema dell'immigrazione (legale e illegale) rimane cruciale, soprattutto su prevenzione e controllo. Sempre in materia sociale, le parti concordano di impegnarsi su problemi come la disoccupazione, la riabilitazione dei disabili, le pari opportunità, i rapporti di lavoro, la formazione professionale, la sicurezza e la salute sul lavoro. Inoltre, si punta a migliorare i sistemi sanitari e di previdenza sociale, a incoraggiare la pianificazione familiare e i programmi di protezione materna e infantile, nonché la promozione del ruolo delle donne nello sviluppo economico e sociale, in particolare tramite l'istruzione e i mezzi di comunicazione di massa. Si auspica inoltre la collaborazione tra organizzazioni non governative giovanili.

I RAPPORTI "FREEDOM IN THE WORLD 2018"

Ogni anno, Freedom House (la nota organizzazione non governativa che si occupa di ricerca e sensibilizzazione sui temi della democrazia, delle libertà politiche e dei diritti umani) pubblica sul suo sito web, <https://freedomhouse.org>, rapporti aggiornati sullo stato delle libertà e dei diritti in ciascun paese sotto osservazione, con particolare riguardo per quelli in transizione di regime. Tali documenti rappresentano quindi una preziosa fonte d'informazioni anche per una riflessione sull'efficacia degli strumenti utilizzati per tutelare i diritti, nelle loro varie declinazioni. Essi rendono dunque possibile una riflessione sul possibile influsso – dato il periodo trascorso dalla loro stipula – degli accordi commerciali che l'UE ha in atto con i paesi qui considerati.

Per quanto riguarda il Libano (definito "parzialmente libero"), il rapporto esprime alcune considerazioni sul complesso sistema di rappresentanza politica

vigente. Esso assicura la rappresentatività delle principali comunità presenti nel paese (cristiani, musulmani sciiti e sunniti), anche mediante la ripartizione delle principali cariche istituzionali, ma allo stesso tempo ostacola la competizione interna alle singole comunità e l'affermazione di leader unitari tra comunità diverse. Le divisioni di parte e le interferenze politiche indeboliscono l'applicazione della legge, sebbene i cittadini dispongano di un certo livello di libertà civili e pluralismo degli organi d'informazione. Dal 2017 il sistema elettorale è proporzionale, con preferenze e possibilità di voto all'estero, ma le circoscrizioni sono definite in base alla distribuzione delle comunità, il che finisce per rafforzare le dinamiche interne a ciascun gruppo. Il sistema partitico è comunque competitivo e i cittadini possono organizzarsi liberamente, sebbene le reti intracomunitarie, le autorità religiose e talune componenti – come *Hezbollah* – si servano di risorse finanziarie e di intimidazioni per esercitare influenza. A ciò si aggiungono le pressioni legate alle interferenze straniere e agli effetti della guerra in Siria, con il conseguente afflusso di profughi e rifugiati. Lo Stato riconosce ufficialmente diciotto comunità religiose, con diritto di rappresentanza politica. Le donne hanno formalmente gli stessi diritti degli uomini, ma sono sovente emarginate a causa della discriminazione di genere.¹ Spesso il processo di *policy-making* è frutto di trattative tra le figure più in vista del paese. Il rapporto riferisce inoltre di una diffusa corruzione a livello politico e amministrativo. Le leggi anticorruzione sono scarsamente applicate, né esiste una norma che garantisca l'accesso agli atti del governo. I gruppi della società civile e gli organi d'informazione hanno la possibilità di discutere le proposte normative e politiche rese note, ma non di esercitare un'influenza concreta. La libertà d'espressione e di stampa sono garantite, sebbene la censura si applichi a libri, film, opere teatrali e altri lavori artistici, specie se riguardano la politica, la religione, il sesso o lo Stato d'Israele. La normativa sugli audiovisivi proibisce di criticare o mettere in discussione le autorità politiche e di sicurezza e la politica estera. Inoltre è proibito l'incitamento alla violenza contro le comunità religiose. La costituzione protegge la libertà di coscienza e lo stato non interferisce con la pratica o l'espressione religiosa. È rispettata anche la libertà di riunione e di ricerca scientifica; tuttavia, il governo sorveglia i *social media* e le fonti di comunicazione, e viene scoraggiato il dibattito pubblico sui temi soggetti a censura. Le organizzazioni non governative sono libere di operare, pur essendo soggette a registrazione presso il ministero dell'Interno, che può istruire indagini sui fondatori, i dipendenti e le risorse finanziarie (la legge sulle associazioni risale al 1909). In particolare, è possibile costituire o aderire a sindacati e organizzazioni professionali, ma il ministero del Lavoro ha notevole autorità sulla loro costituzione e sul loro scioglimento, nonché sulle ele-

1 Nel 2009, solo quattro donne furono elette in parlamento, ed erano tutte imparentate con parlamentari eletti in precedenza.

zioni interne. Lo Stato regola il diritto di sciopero e di contrattazione collettiva, e molti sindacati sono legati a partiti politici, i quali esercitano influenza anche sui processi giudiziari. Il potere giudiziario non è dunque indipendente, e i tribunali militari hanno spesso trattato casi che riguardavano contestatori e attivisti per i diritti umani. Inoltre, la tortura è ancora praticata nei luoghi di detenzione. Chi non appartiene a una delle comunità riconosciute riscontra difficoltà nell'ottenere documenti ufficiali e impieghi pubblici. Le donne rimangono spesso escluse da alcune professioni e sono discriminate sotto il profilo salariale e previdenziale. Negli ambienti più conservatori, i movimenti femminili e il lavoro fuori di casa sono controllati dagli uomini. Sebbene la legge tuteli l'iniziativa e la proprietà privata, le donne spesso subiscono pressioni per trasferire i loro beni agli uomini, a causa dell'influenza dei codici tradizionali e delle corti religiose, il cui ruolo è cruciale per quanto riguarda molti diritti individuali su matrimonio, divorzio e custodia dei figli. Ciò fa sì che l'appartenenza all'una o all'altra comunità condizioni lo status personale, anche se l'elemento comune è la peggiore condizione della donna rispetto all'uomo.² Solo nel 2017 è stato abolito l'articolo del codice penale che consentiva il matrimonio riparatore, sottraendo gli stupratori alla giustizia. Tuttavia, lo stupro maritale non è ancora considerato reato, e neanche i minori sono tutelati contro la violenza sessuale. Il lavoro minorile non è perseguito, pur essendoci leggi al proposito, e condizioni di sfruttamento sono spesso diffuse tra i rifugiati e i migranti.

Nel caso della Giordania, la posizione del re rimane fondamentale, poiché la camera bassa del parlamento – pur essendo elettiva – ha scarsi poteri. Gli enti rappresentativi locali (a livello municipale e provinciale) rivestono un ruolo sostanzialmente consultivo. I *media* e le associazioni della società civile sono ostacolati da leggi restrittive e dalla pressione del governo. Il sistema giudiziario non è indipendente e spesso non garantisce il giusto processo. Come in Libano, nel 2017 è stata abolita una disposizione del codice penale che consentiva la depenalizzazione dello stupro tramite il matrimonio riparatore. Il re nomina e destituisce il primo ministro e l'esecutivo, e può sciogliere il parlamento. Nomina inoltre i membri della camera alta (o senato). Irregolarità e compravendite di voti alle elezioni sono frequenti. Sono proibiti i partiti a base religiosa, etnica, razziale o di genere, ma restano importanti i legami tradizionali. Molte posizioni politiche di rilievo non sono elettive, bensì basate su nomine (anche nelle forze dell'ordine e nei servizi segreti). Inoltre, l'autorità della monarchia – protetta dalla costituzione – fa sì che nessuna forza d'opposizione possa assumere il controllo dell'esecutivo con mezzi democratici. Le donne godono di pari diritti politici, ma di fatto permangono resistenze culturali che ostacolano la loro parte-

2 Ad esempio, le libanesi non possono trasmettere la cittadinanza a mariti stranieri o ai figli.

cipazione. Sono comunque presenti nella camera bassa e negli organi di governo locale. Sono previsti anche seggi parlamentari riservati alle minoranze religiose (cristiani, circassi e ceceni), mentre i palestinesi – pur in gran numero – restano sottorappresentati. I disegni di legge devono essere approvati dal senato e dal re per entrare in vigore. Spesso i giornalisti praticano l'autocensura, e il governo istruisce i *media* sulla copertura delle notizie. Il governo controlla anche i sermoni nelle moschee e impartisce raccomandazioni e testi autorizzati. Molti gruppi cristiani sono ufficialmente riconosciuti e liberi di professare il culto, ma non di fare proseliti. C'è libertà di ricerca scientifica, ma i servizi segreti controllano l'attività dei *campus* universitari e anche il materiale didattico. Questioni religiose, di sicurezza, politiche o riguardanti la monarchia sono spesso escluse dal dibattito pubblico. La libertà di riunione è limitata dalla legge e soggetta a notifica, pena sanzioni pecuniarie o detentive. Le organizzazioni non governative possono agire, ma con restrizioni sulla libertà di associazione, sui finanziamenti e sull'attività dei dirigenti, sorvegliati dai servizi segreti. I lavoratori possono costituire sindacati, ma solo in specifici settori, dopo aver ottenuto l'approvazione del governo ed essersi affiliati a una federazione nazionale. Il diritto di sciopero è limitato dalla necessità di notifica preventiva e di ricorso alla mediazione. Chi partecipa a uno sciopero illegale può essere licenziato. Il potere giudiziario non è del tutto indipendente. Il re nomina l'intera corte costituzionale e i vertici della magistratura (anche i giudici delle corti civili e sciaraitiche sono formalmente nominati con decreto reale). La polizia può trattenere i sospetti fino a sei mesi senza muovere accuse formali, e spesso le norme contro l'arresto e la detenzione arbitraria sono ignorate, compromettendo il diritto alla difesa. Nonostante il divieto contenuto nella costituzione, i tribunali possono accettare confessioni estorte sotto tortura o maltrattamenti, ancora molto diffusi. I giordani di origine palestinese sono spesso esclusi da occupazioni nel settore pubblico e nelle forze dell'ordine. Nel 2017 è stata approvata una normativa a favore delle persone disabili, che ha condannato le discriminazioni in ambito lavorativo. Le donne sono discriminate (nelle corti sciaraitiche la loro testimonianza non equivale a quella degli uomini). Sebbene il diritto di proprietà sia riconosciuto, le donne non hanno pari diritti ereditari e non possono trasferire la cittadinanza ai loro figli. La libertà personale è limitata dai condizionamenti culturali e normativi. Argomenti come matrimonio e divorzio sono gestiti dalle corti sciaraitiche, che limitano i matrimoni interreligiosi e discriminano le donne e i convertiti dall'Islam ad altri culti. Nel 2017 sono state abolite alcune clausole che consentivano pene ridotte per i delitti d'onore. Tuttavia, lo stupro coniugale non è considerato reato e sono ancora possibili attenuanti per delitti commessi in caso di flagrante adulterio. L'attività economica è spesso ostacolata dalla corruzione e da legami clientelari. Spesso i lavoratori migranti sono privi di permesso di lavoro, e lo stesso vale per

i rifugiati, entrambi soggetti a limitazioni della circolazione. Il salario minimo legale resta sotto la soglia di povertà. L'orario di lavoro e gli standard di sicurezza sono disciplinati legalmente, ma poco osservati. Le organizzazioni sindacali hanno spesso denunciato le carenze normative e gli abusi commessi specialmente a danno delle donne e dei lavoratori stranieri.

Israele è invece una democrazia multipartitica con istituzioni forti e indipendenti che garantiscono diritti politici e civili alla maggioranza della popolazione. Sebbene il potere giudiziario sia attivo nella protezione dei diritti delle minoranze, sussistono disparità di trattamento verso gli arabi e altre minoranze in settori come la rappresentanza politica, la giustizia penale e l'iniziativa economica. Le organizzazioni critiche del governo subiscono limitazioni ai finanziamenti. Con un sistema partitico competitivo e variegato, le elezioni sono libere e regolari. Sono proibiti partiti o candidati che neghino la natura ebraica di Israele, si oppongano alla democrazia o incoraggino il razzismo. Le donne hanno pieni diritti politici, sebbene rimangano sottorappresentate in posizioni apicali e trovino possibili ostacoli in partiti e comunità di stampo più conservatore. I cittadini arabi o palestinesi godono formalmente di pari diritti, ma, di fatto, subiscono discriminazioni per via legale o informale. La cittadinanza e la residenza sono negate a chi sia stato condannato per spionaggio, tradimento o complicità con nemici dello stato. Le leggi, la prassi politica, i gruppi della società civile e gli organi di comunicazione di massa garantiscono un buon livello di trasparenza, fatte salve le limitazioni alla divulgazione di informazioni sulle forze armate, sui servizi segreti, sul sistema penitenziario e sull'agenzia per l'energia nucleare. Sulle questioni di sicurezza, infatti, vige la censura militare. Pur definendosi uno Stato ebraico, Israele rispetta largamente la libertà di religione. Cristiani, musulmani e *Baha'i* possiedono giurisdizione comunitaria sui propri membri in materia di matrimonio, divorzio e onoranze funebri, nonostante siano stati registrati episodi di vandalismo contro i luoghi di culto e una riduzione dei contributi statali a loro destinati. Il controllo dell'*establishment* ortodosso sulle questioni di status individuali viene spesso criticato dagli ebrei non ortodossi e non osservanti, i quali sono anche contrari all'esenzione dal servizio militare per gli ultraortodossi che studiano la *Torah*. Le università hanno libertà di espressione. In genere, la società civile è attiva e le dimostrazioni sono permesse. Tuttavia, le organizzazioni non governative devono rendere noti i finanziamenti ricevuti da governi esteri. Questa disposizione riguarda soprattutto le organizzazioni che criticano la politica del governo verso i palestinesi, mentre le risorse dei gruppi conservatori favorevoli agli insediamenti nella West Bank provengono principalmente da fonti private. I lavoratori possono unirsi ai sindacati e hanno diritto di sciopero e di contrattazione collettiva. Il potere giudiziario è indipendente ed è più volte intervenuto, tramite

la Corte Suprema, a tutela delle minoranze e dei diritti umani, anche contro le posizioni del governo e del parlamento. Tuttavia, in caso di sospetto reato contro la sicurezza, gli indagati possono essere detenuti senza processo per sei mesi (rinnovabili). Ufficialmente, la tortura sarebbe bandita per legge, con una sentenza del 1999 della Corte Suprema, ma in caso di minaccia criminale immediata la coercizione è ancora ammessa negli interrogatori. Tale posizione è criticata dalle organizzazioni di tutela dei diritti umani. Discriminazioni nel campo dell'istruzione, dei servizi sociali e dell'accesso alla casa riguardano, di fatto, i cittadini arabi e palestinesi, specie se non prestano servizio militare. Inoltre, molti cittadini beduini vivono in insediamenti non riconosciuti dallo Stato, e quindi privi di servizi. In posizione arretrata rispetto al resto della popolazione, si trovano anche gli israeliani di origine etiope, soprattutto economicamente. Le donne sono trattate paritariamente davanti alla legge, sebbene forme di discriminazione resistano tra gli arabi e nelle comunità ebraiche ortodosse. I diritti di proprietà sono protetti e l'attività imprenditoriale è libera. Le libertà personali sono in genere garantite. Tuttavia, poiché i tribunali religiosi sovrintendono alle questioni di stato civile, le donne possono subire discriminazioni in caso di divorzio e altri temi correlati. I matrimoni misti con persone di religione diversa non sono riconosciuti dallo Stato (ad es. quelli tra donne musulmane e non musulmani). Inoltre i gruppi ultraortodossi tentano di influenzare informalmente la separazione dei sessi e l'abbigliamento. Il governo opera contro il traffico di esseri umani e il lavoro nero, sebbene in questo caso le norme contro lo sfruttamento siano scarsamente applicate.

CLAUSOLE DEI TRATTATI E DATI DI FATTO: ALCUNE RIFLESSIONI

Secondo Freyburg *et al.* (2009), un'efficace adozione delle norme europee può essere assicurata attraverso specifiche definizioni normative degli elementi della *governance* democratica presenti nell'*acquis* comunitario di settore e nelle convenzioni internazionali. Tuttavia una buona trasposizione formale non garantisce necessariamente l'applicazione reale. La nozione di *democratic governance* è cruciale, poiché non tutti i paesi con cui l'UE intrattiene rapporti commerciali sono democrazie (nel presente contributo, è il caso della Giordania). È importante, almeno nel *policy-making* di settore, garantire la trasposizione dei principi se non delle istituzioni, laddove siano assunte decisioni vincolanti di portata generale. I principi democratici possono dunque essere incorporati nelle norme e nelle prassi amministrative anche in sistemi politici non democratici. Secondo tale approccio, la qualità della *governance* democratica può variare in base al grado di trasparenza, partecipazione e *accountability*. Inoltre, l'attenzione è concentrata

sui cambiamenti normativi e pratici entro specifici settori di *policy*. Tali cambiamenti dovrebbero derivare dall'esposizione all'*acquis* europeo e all'azione amministrativa dell'UE e degli Stati membri, con l'eventuale adozione delle normative comunitarie. I rapporti intergovernativi favorirebbero tale recepimento, in particolare nelle aree ricomprese nella politica europea di vicinato, e dunque anche nel contesto medio-orientale coinvolto nell'ambito euromediterraneo. Tuttavia, molto dipende dal reale interesse a rafforzare i legami con l'UE e dal grado di liberalizzazione interna raggiunto dai paesi in questione. Spesso, come rilevano gli autori succitati, l'adattamento ai requisiti richiesti dall'UE è solo formale, mentre l'applicazione concreta e le procedure di controllo sono scarse. Per quanto il mutamento formale possa avere luogo, i vecchi comportamenti legati a interessi ed esigenze interne permangono immutati. Ciò si evince chiaramente dal raffronto tra i testi degli accordi di associazione con l'UE e le conclusioni dei rapporti di Freedom House. La distanza tra l'enunciazione di principi e la realtà concreta dimostra pienamente la difficoltà di superare i problemi esistenti (di ordine politico, giuridico, culturale) per favorire cambiamenti sostanziali. È però possibile che, a fronte delle resistenze politico-istituzionali, gli attori privati (come le imprese e le organizzazioni della società civile) facciano affidamento sull'applicazione delle nuove norme e ne pretendano l'osservanza concreta, partendo ad esempio da temi più facilmente condivisibili (come i problemi ambientali). Inoltre, i *policy networks* della cooperazione transnazionale possono agevolare l'attuazione in maniera collaborativa. In tal senso, è stata utilizzata anche la nozione di *external governance* (Lavenex e Schimmelfennig 2009), per indicare l'integrazione dell'*acquis* europeo in varie aree di *policy* rilevanti sul piano sopranazionale (come quella ambientale e della concorrenza) e il suo trasferimento a paesi terzi e organizzazioni internazionali. L'approccio di *governance* sottolinea i processi istituzionali di trasferimento di *policy* e diffusione normativa. In tal senso, la visione "orizzontale", legata a processi di apprendimento e collaborazione, può sortire effetti migliori rispetto a un'impostazione gerarchica, o accompagnata da forme rigorose di condizionalità. Infatti, l'eventuale adozione delle norme previste dall'UE dipende anche dal suo potere negoziale e dalla possibilità che tali norme siano percepite come legittime o "normali" nei paesi contraenti. Ciò significa che le strutture istituzionali, i rapporti di potere e i sistemi normativi di tali paesi possono rivestire un ruolo notevole nell'effettivo o mancato recepimento delle clausole dei trattati. In particolare, per quanto riguarda i diritti collegati al lavoro, i trattati UE sono di solito privi di sanzioni e fortemente contraddistinti dal dialogo tra le parti (incluse le organizzazioni della società civile), mentre ad esempio i trattati siglati dagli Stati Uniti sono molto più rigidi, specie con riferimento agli standard fondamentali stabiliti dall'*International Labour Organization* (libertà di associazione e contrattazione collettiva, eliminazione del lavoro coatto e minori-

le e della discriminazione di genere) (Postnikov e Bastiaens 2014).³ Secondo tale analisi, l'assenza di sanzioni può incoraggiare processi di apprendimento utili a consolidare l'adozione delle nuove norme nei paesi terzi. Possono esserci però marcate differenze regionali, in particolare nell'area del Medio Oriente (Busse 2004: 216). Questo riporta l'attenzione sulla capacità regolativa di chi formula le normative. Tornando a Bach e Newman (2007), la capacità regolativa è multidimensionale, e si compone della competenza specifica, della coerenza e dell'autorità sanzionatoria. Dunque l'UE non può contare solo sulla sua dimensione di mercato, ma dovrebbe confrontarsi ancora più sistematicamente con le complessità delle varie componenti della sua politica esterna. Inoltre, fattori interni ai paesi contraenti come povertà, scarsità di risorse specifiche e di volontà politica non devono essere trascurati (Dolumbia-Henry e Gravel 2006).

CONCLUSIONI

Secondo il trattato di Lisbona, le politiche esterne dell'UE devono rispettare i principi di democrazia, di *rule of law*, di universalità e indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali, del rispetto per la dignità umana, di eguaglianza e solidarietà, del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite, aggiungendo lo sviluppo sostenibile economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primario dell'eliminazione della povertà. Seguendo Bartels (2012), gli accordi commerciali dell'UE includono obblighi precisi sui diritti e gli standard sociali, ma la coerenza interna alla politica estera europea è meno soddisfacente, date le molteplici direzioni in cui essa si evolve. A ciò si aggiungono i problemi attuativi evidenziati dai rapporti di Freedom House, legati al contesto interno ai paesi contraenti. Peraltro, ad esempio, le clausole su libertà di associazione e contrattazione collettiva dell'accordo con la Giordania sono ritenute deboli (Axel e Soares 2015). Gli stessi autori sostengono che non vi siano dati certi sul miglioramento della tutela di tali diritti in seguito alla loro inclusione nei trattati (*ibid.*: 176), e rilevano l'importanza dei fattori interni ai paesi interessati – dalla composizione dell'esecutivo al grado di apertura economica – per spiegare le differenze.

Secondo l'ILO (2015), circa il 60% degli accordi commerciali che includono clausole sociali – in particolare sui temi del lavoro – hanno un carattere pro-

3 Nell'accordo commerciale tra Stati Uniti e Giordania (2001), i diritti e le condizioni di lavoro sono esplicitamente menzionati, ed eventuali contestazioni vanno sottoposte ad un organismo neutrale internazionale per dirimere le controversie (Dolumbia-Henry e Gravel 2006; Bolle 2016: 192). Le parti sono tenute ad applicare le leggi nazionali esistenti in materia, con particolare riferimento alle convenzioni dell'ILO (Polaski 2004). È previsto un comitato congiunto responsabile per la gestione complessiva dell'accordo. Inoltre, viene escluso il sostegno a scambi o investimenti che prevedono l'indebolimento della normativa sul lavoro (ILO 2015).

mozionale e annoverano disposizioni su dialogo, cooperazione e/o controlli. È appunto questo il caso degli accordi stipulati dall'UE, che comunque restano vincolanti e possono prevedere misure istituzionali articolate. Accordi come questi, che non prevedono sanzioni o forme stringenti di condizionalità, possono funzionare facendo leva su incentivi economici e con il sostegno di adeguate politiche economiche, sociali e del lavoro. Secondo quanto riportato da Pedersini (2017), processi effettivi di riforma a seguito di accordi commerciali sono stati avviati soprattutto dopo il 2015, e la comparazione degli accordi firmati dal 1962 al 2011 e dal 2012 al 2014 segnalerebbe l'inclusione di riferimenti alla tutela della salute, della sicurezza, dei diritti dei lavoratori, dell'ambiente, oppure allo sviluppo sostenibile (63% nel secondo periodo rispetto all'11% nel primo) e di indicazioni a garanzia di politiche pubbliche per la protezione della salute, della vita umana e delle risorse naturali (58% rispetto al 12%), secondo dati della *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* (*ibid.*: 117-118). A questi segnali incoraggianti si affianca tuttavia una certa prudenza, dovuta all'incompletezza delle ricerche condotte finora e ai loro risultati discordanti (Treu 2017). Treu evidenzia come l'effettività delle clausole sociali dipenda in misura decisiva dall'efficace intervento delle autorità pubbliche, ponendo l'accento sul peso dei fattori politici, interni ed esterni, l'importanza strategica dei paesi coinvolti e – non ultimo – l'interesse effettivo dei governi, commisurato in termini di risorse e investimenti (anche organizzativi) dedicati a sostenere tali clausole e la loro applicazione. Alcuni standard (come l'eliminazione del lavoro minorile) possono essere perseguiti più agevolmente di altri su cui l'opinione pubblica può essere meno attenta (Hendricks *et al.* 2016). In ogni caso, il ruolo dell'UE come *norm exporter* è legato alla globalizzazione non solo economica, ma regolativa, che favorisce soluzioni “ibride” di *governance*, unendo soggetti pubblici e privati (Hendricks *et al.* 2016: 348). Inoltre, secondo Meunier e Nicolaidis (2006), le autorità europee sembrano inclini a ritenere che il principio “pace attraverso il commercio”, felicemente applicato nel caso europeo, possa valere uniformemente altrove. Tuttavia, il commercio può anche alimentare conflitto se praticato in un contesto di norme sleali, disuguaglianze sociali e corruzione, e senza riguardo per i suoi effetti collaterali più sgraditi, come la dipendenza dalle esportazioni, la volatilità dei prezzi, i traffici illegali e i costi di aggiustamento. L'UE dovrebbe perciò sviluppare una politica commerciale più attenta a tali conflitti potenziali. Più in generale, gli accordi commerciali con ambizioni di tutela dei diritti dovrebbero scoraggiare possibili inadempienze connesse a vantaggi immediati, ma di corto respiro, quando non palesemente illeciti (Banks 2011). Inoltre, le clausole sui diritti umani, divenute obbligatorie negli accordi commerciali UE dal 1995, non sono di fatto presenti in tutti i settori e non sono sorrette da efficaci dispositivi per il rispetto della condizionalità (Zwagemakers 2012). Ciò

espone spesso tali requisiti al rischio di soccombere davanti ad argomentazioni legate alla sovranità nazionale e culturale. Per questo l'UE dovrebbe contribuire a modificare la percezione diffusa di queste clausole, sottolineando il legame tra diritti umani e prosperità e l'importanza di una condivisione di responsabilità per il loro rispetto. Inoltre, l'inserimento di clausole sociali o di riferimenti ai diritti nei trattati rimane comunque cruciale, rispetto alla loro eventuale assenza. Peraltro, anche in questo studio, si rileva l'importanza di fattori interni agli Stati, come il tessuto imprenditoriale, i partiti politici, l'istruzione e la società civile, in rapporto al nesso tra crescita economica, democrazia e rispetto dei diritti (*ibid.*: 14). In tali direzioni, l'UE stessa dovrebbe investire di più, sostenendo le realtà associative, la formazione e l'iniziativa economica, con un approccio *bottom-up* complementare rispetto alla sua azione sul piano internazionale.

BIBLIOGRAFIA

Agustí-Panareda J., Ebert F.C., LeClercq D.

2014 *Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System*, Background Paper, Geneva, ILO.

Attinà F., Natalicchi G.

2007 *L'Unione Europea. Governo, istituzioni, politiche*, Bologna, Il Mulino.

Bach D., Newman A. L.

2007 'The European regulatory state and global public policy: micro-institutions, macro-influence', *Journal of European Public Policy*, 14, 6, pp. 827-846.

Banks K.

2011 'Trade, Labor and International Governance, An Inquiry Into The Potential Effectiveness Of The New International Labor Law', *Berkeley Journal of Employment & Labor Law*, 32, 1, pp. 45-142.

Bartels L.

2012 *Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements*, University of Cambridge, Faculty of Law, Paper no. 24.

2015 'Human rights and sustainable development obligations in EU free trade agreements', in A. Marx, B. Natens, D. Geraets e J. Wouters (eds.), *Global Governance through Trade. EU Policies and Approaches*, Cheltenham, Elgar, pp. 73-91.

Bolle M.J.

2016 *Overview of Labor Enforcement Issues in Free Trade Agreements*, CRS Report no. 7-5700, Washington.

Busse M.

2004 'On the determinants of core labour standards, the case of developing countries', *Economic Letters*, 83, pp. 211-217.

Damro C.

2012 'Market power Europe', *Journal of European Public Policy*, 19, 5, pp. 682-699.

Doumbia-Henry C., Gravel E.

2006 'Free trade agreements and labour rights: recent developments', *International Labour Review*, 145, 3, pp. 185-206.

Freyburg T., Lavenex S., Schimmelfennig F., Skripka T., Wetzell A.

2009 'EU promotion of democratic governance in the neighbourhood', *Journal of European Public Policy*, 16, 6, pp. 916-934.

- Greven T.
2005 *Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements. Instruments, Enforcement, and Policy Options for Trade Unions*, Occasional Paper, Geneva, Friedrich Ebert Stiftung.
- Hafner-Burton E. M.
2005 'Trading Human Rights, How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression', *International Organization*, 59, Summer 2005, pp. 593-629.
- Hendrickx F., Marx A., Rayp G., Wouters J.
2016 'The architecture of global labour governance', *International Labour Review*, 155, 3, pp. 339-355.
- International Labour Organization (ILO)
2015 *Social dimensions of free trade agreements*, Geneva, ILO.
- Lavenex S., Schimmelfenning F.
2009 'EU rules beyond EU borders, theorizing external governance in European politics', *Journal of European Public Policy*, 16, 6, pp. 791-812.
- Manners I.
2002 'Normative Power Europe, A Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies*, 40, 2, pp. 235-258.
- Marx A., Natens B., Geraets D., Wouters J.
2015 'Global Governance through trade, an introduction', in A. Marx, B. Natens, D. Geraets e J. Wouters (eds.), *Global Governance through Trade. EU Policies and Approaches*, Cheltenham, Elgar, pp. 1-15.
- Marx A., Soares J.
2015 'Does integrating labour provisions in free trade agreements make a difference? An exploratory analysis of freedom of association and collective bargaining rights in 13 EU trade partners', in A. Marx, B. Natens, D. Geraets e J. Wouters (eds), *Global Governance through Trade. EU Policies and Approaches*, Cheltenham, Elgar, pp. 158-183.
- Meunier S., Nicolaïdis K.
2006 'The European Union as a conflicted trade power', *Journal of European Public Policy*, 13, 6, pp. 902-921.
- Pedersini R.
2017 'Globalizzazione e politiche commerciali. Non solo deregolamentazione', *Stato e Mercato*, 109, 1, pp. 105-120.

Polaski S.

2004 'Protecting Labor Rights through Trade Agreements: An Analytical Guide', *Journal of International Law and Policy*, 10, 13, pp. 13-25.

Poletti A., Sicurelli D.

2018 'Introduction', in A. Poletti e D. Sicurelli, *The Political Economy of Normative Trade Power Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 1-13

Postnikov E., Bastiaens I.

2014 'Does dialogue work? The effectiveness of labor standards in EU preferential trade agreements', *Journal of European Public Policy*, 21, 6, pp. 923-940.

Smith K. E.

2005 'Engagement and conditionality: incompatible or mutually reinforcing?', in R. Young (ed.), *Global Europe Report 2, New Terms of Engagement*, London, Foreign Policy Centre, pp. 23-29.

Treu T.

2017 'Globalizzazione e diritti umani. Le clausole sociali dei trattati commerciali e negli scambi internazionali fra imprese', *Stato e Mercato*, 109, 1, pp. 7-49.

Young A.

2015 'Liberalizing trade, not exporting rules: the limits to regulatory coordination in the EU's 'new generation' preferential agreements', *Journal of European Public Policy*, 22, 9, pp. 1253-1275.

Young A. R., Peterson J.

2006 'The EU and the new trade politics', *Journal of European Public Policy*, 13, 6, pp. 795-814.

Zwagemakers F.

2012 *The EU's Conditionality Policy, A New Strategy to Achieve Compliance*, IAI Working Papers no. 12/03, Roma, Istituto Affari Internazionali.

Terza sezione

I militari e i regimi politici

Le relazioni civili-militari negli anni formativi dello Stato pakistano: l'influenza dei fattori nazionali e internazionali

DIEGO ABENANTE

INTRODUZIONE

Le forze armate hanno svolto un ruolo preminente in Pakistan sin dalla creazione dello Stato (1947). Tuttavia l'emergere del dominio militare non è stato un evento improvviso ma il risultato di un processo graduale che ha attraversato il primo decennio di vita del paese. L'interventismo militare – anche definito “pretorianesimo” in scienza politica – nel caso pakistano si è manifestato in una prima fase attraverso la formazione di un'alleanza burocratico-militare emersa pochi mesi dopo l'indipendenza, per poi trasformarsi in un dominio militare esclusivo dalla seconda metà degli anni Cinquanta.

Il presente scritto sottolinea l'importanza della fase formativa per il successo o il fallimento della democrazia in Asia meridionale. Si tratta di un argomento già avanzato con riferimento all'India ma che costituisce una chiave di lettura importante anche per comprendere il fallimento della democrazia in Pakistan (Jalal 1995: 38-48; Jaffrelot 1998).¹ L'interesse crescente per lo studio della fase

1 L'analisi comparativa dei percorsi opposti rispetto alla democrazia seguiti da India e Pakistan occupa uno spazio crescente nella letteratura storica e di scienza politica (si vedano tra gli altri: Jalal 1995, Oldenburg 2010 e Tudor 2013).

formativa è legato al successo nelle scienze sociali dell'approccio della *path dependence*. Nella sua formulazione più semplice, secondo questa visione – mutuata dagli studi economici e dalla teoria dei giochi – ogni fenomeno sociale sarebbe il risultato di decisioni e di accadimenti del passato.² Secondo tale linea di pensiero non soltanto il successo o il fallimento della democrazia dovrebbero essere considerati come il risultato di decisioni precedenti, affermazione in sé ovvia, ma la democrazia andrebbe considerata essenzialmente come un processo cumulativo. Nelle parole di Oldenburg, “l’India è una democrazia oggi perché lo era l’anno scorso, l’anno precedente e il decennio precedente” (Oldenburg 2010: 8). Nel caso del Pakistan questa lettura è stata ampiamente condivisa dalla letteratura specialistica. Il fatto che nel primo decennio d’indipendenza i governanti pakistani non siano riusciti ad avviare i processi politici democratici avrebbe rappresentato un ostacolo di primaria importanza per la stabilizzazione del suo sistema politico negli anni seguenti.³

L’influenza del fattore militare nel sistema politico pakistano è una caratteristica strutturale del suo percorso storico.⁴ Il paese è stato governato per quasi metà della sua storia – 33 anni su 72 – da regimi militari. Considerando anche i periodi in cui il governo è stato formalmente retto da regimi sostenuti da elezioni, i militari hanno continuato a esercitare un ruolo di supervisione sulla politica, in particolare sull’agenda di politica estera.⁵ Tuttavia sarebbe errato a nostro parere ricercare l’elemento centrale del dominio militare in Pakistan nella gestione diretta o indiretta del potere, o soffermarsi sulla liminalità del suo tipo di governo rispetto a un “ideal tipo” di regime militare. Gli elementi strutturali del militarismo pakistano vanno piuttosto individuati in una serie di caratteristiche proprie dell’*ethos* dei militari, quali: la sistematica svalutazione della politica democratica, ritenuta inadatta alla società locale; la supposta incapacità dei politici d’interpretare i bisogni della società; la delegittimazione della forma-partito in quanto inadatta alla società pakistana; l’auto-rappresentazione dell’istituzione

2 Si veda la voce “path dependence” in McLean e McMillan (2003: 399-400). Si vedano anche i contributi presentati alla tavola rotonda “Rethinking the role of institutions in South Asia: historical institutionalism and path dependence”, curato da I. Talbot e G. Singh; 24° European Conference on South Asian Studies, Varsavia, 27-30 luglio 2016 (<https://nomadit.co.uk/conference/ecsas2016/p/3709>; ultimo accesso: 7 luglio 2019).

3 Le prime elezioni politiche nazionali in Pakistan si svolsero solo nel 1970, 23 anni dopo la fondazione dello Stato.

4 In questo scritto si utilizza il termine “militari” per riferirsi alle forze armate nel loro complesso; dunque includendo l’esercito, la marina e l’aeronautica.

5 Il primo periodo di governo militare, dal 1958 al 1971, è stata interrotto dalla sconfitta del Pakistan nella seconda guerra indo-pakistana del 1971 e dal ritorno al governo civile sotto Zulfikar ‘Ali Bhutto. I militari sono tornati al potere dal 1977 al 1988 sotto la guida del generale Zia-ul-Haq. Dopo una breve democratizzazione, tra il 1990 e il 1999, l’esercito ha preso di nuovo il potere con il generale Musharraf che è rimasto a capo dello stato fino alle sue dimissioni nel 2008.

militare – specialmente l'esercito – quale quintessenza dello “spirito” dello Stato e della cittadinanza.

Con ciò non si vuole suggerire che questi aspetti siano esclusivi del militarismo pakistano. Al contrario, essi sono individuabili in molti altri casi di autoritarismo militare. Tuttavia, come si cercherà di evidenziare, mentre nella maggior parte dei casi il militarismo si fonda su fattori storici quali il processo di modernizzazione, l'ottenimento dell'indipendenza, la fase di *state-building*, la difesa del paese, o ancora l'ideologia di riferimento dello Stato, il militarismo pakistano si differenzia dalla maggior parte di questi casi. I ruoli politici e ideologici delle forze armate in Pakistan sono stati costruiti in gran parte dopo l'indipendenza, per molti aspetti ricostruendo i propri ruoli storici rispetto al processo formativo del nazionalismo pakistano. In certa misura si è trattato di un processo paragonabile a un'“invenzione della tradizione”.⁶ I militari pakistani, alla stregua della burocrazia civile, della polizia e della magistratura, non hanno svolto un ruolo fondamentale prima del 1947 nella modernizzazione del paese; al contrario essi erano identificati con la struttura elitaria, “tradizionale” e gerarchica della società coloniale. Non rappresentavano dunque la modernità, semmai i valori gerarchici su cui i Britannici avevano costruito il proprio dominio nel corso del diciannovesimo e ventesimo secolo. Dunque le forze armate hanno dovuto ridefinire la propria immagine pubblica dopo l'indipendenza, quasi rilegittimandosi come degni rappresentanti della Nazione indipendente. Allo stesso tempo, i militari pakistani non hanno offerto un contributo determinante all'ottenimento dello Stato indipendente, processo al quale, fino al 1947, sono stati largamente estranei. Né il Pakistan è stato costretto a difendersi con le armi dall'aggressione esterna. Il conflitto del Kashmir, infatti, benché centrale nella costruzione dell'immagine pubblica dei militari, va piuttosto considerato come lo sforzo di affermare o completare l'aspirazione nazionale – tramite l'acquisizione della regione a maggioranza musulmana del Kashmir – più che a difendere l'esistenza in sé della Nazione dall'aggressione di nemici esterni. Dunque l'ascesa del fattore militare pakistano rappresenta un fenomeno peculiare, che va iscritto in una dinamica di riaffermazione e ridefinizione del ruolo e dell'immagine pubblica delle forze armate. Un processo in cui un ruolo cruciale è stato svolto dal graduale imporsi della sicurezza – intesa sia nella dimensione interna sia in quella regionale e internazionale – quale discorso dominante del dibattito pubblico post-1947.

La “fase formativa” cui ci riferiamo è quella compresa tra il 1947 e il primo colpo di Stato militare del 1958.⁷ La scelta di questi limiti temporali non è solo legata

6 Il riferimento è ovviamente al classico testo curato da E. Hobsbawm (1987).

7 Chi scrive deve l'espressione a Khaleed bin Sayeed (1968), anche se, in realtà, qui si prende in considerazione un periodo storico più recente di quello del volume di Sayeed che andava dal

al significato che essi rivestono per l'evoluzione dello Stato in Pakistan, ma rileva altresì l'importanza in chiave regionale del primo decennio di vita degli Stati successori del governo britannico in India: negli stessi mesi in cui la democrazia in Pakistan subiva la prima sconfitta, l'India completava le seconde elezioni della *Lok Sabha* (la camera bassa) nel 1957, che sancivano al tempo stesso la vittoria del *Congress* e la maturazione del sistema democratico; con ciò evidenziando la divergenza del percorso politico dei due Stati.

Sono state avanzate diverse spiegazioni per l'ascesa dei militari in Pakistan, con una sostanziale "divisione del lavoro" tra storici e scienziati politici; se i primi si sono soffermati sull'eredità coloniale, i secondi hanno enfatizzato soprattutto i fattori istituzionali post-1947. La letteratura storiografica ha evidenziato soprattutto tre fattori principali: la cultura politica coloniale; la debolezza strutturale dello Stato nel '47 e la sua debolezza ideologica. Dal primo punto di vista, si è fatto riferimento alla presenza, in particolare nella provincia del Punjab, di un modello di amministrazione incentrato sull'esecutivo e sull'apparato militare-poliziesco (Gilmartin 1988; Talbot 1988). Nel linguaggio amministrativo coloniale, il Punjab e in genere le province nord-occidentali erano definite *non-regulation provinces* per distinguerle dalle province cui si applicavano le norme del diritto anglo-indiano. Le regioni nord occidentali del subcontinente furono dunque sottoposte a un tipo di amministrazione centralizzata in cui il potere era concentrato in poche mani. Il Deputy Commissioner, la figura-chiave di questa struttura amministrativa, era un funzionario con estesi poteri giudiziari, di polizia e fiscali. Questi poteri erano spesso esercitati in modo discrezionale. Secondo una lettura consolidata, la tradizione autoritaria del Punjab coloniale sarebbe rimasta a far parte della cultura politica pakistana. Secondo Khaleed bin Sayyed (1968: 223-232) l'autocrazia coloniale – che egli definisce "tradizione vicereale" – avrebbe ostacolato la diffusione di una mentalità democratica tra i vertici del futuro Stato pakistano. Questi avrebbero avuto la tendenza a dare la precedenza all'idea di un forte Stato centralizzato piuttosto che alla partecipazione politica. Un esempio sottolineato da Sayyed è la decisione del "padre del Pakistan" nonché presidente del partito-Stato della *Muslim League*, Muhammad 'Ali Jinnah, nel 1947 di assumere la carica di Governatore-Generale, una funzione esecutivo-burocratica, anziché quella pienamente politica di primo ministro, come Jawaharlal Nehru in India.

La storiografia ha altresì sottolineato gli enormi problemi affrontati dallo Stato pakistano al momento della sua fondazione. Ayesha Jalal (1990 e 1995) ha esplorato lo squilibrio delle risorse esistente tra India e Pakistan dopo il

periodo coloniale al 1948.

1947. L'autrice ha evidenziato come il Pakistan abbia preso vita come lo Stato nettamente più debole della regione. È un dato di fatto che il Pakistan abbia ricevuto una quota minore delle infrastrutture e dei beni dell'India britannica e della sua forza militare. Ragioni storiche e culturali facevano sì che le aree che formavano il Pakistan avessero una percentuale minima delle infrastrutture industriali dell'ex colonia britannica. Benché le regioni che costituivano il Pakistan fossero forti produttrici di prodotti grezzi – come il cotone del Punjab e la juta del Bengala orientale –, precedentemente al 1947 la produzione era inviata per essere lavorata in centri industriali a Bombay e Calcutta che erano rimaste in territorio indiano. Dunque la Spartizione aveva sottratto alla produzione agricola pakistana i propri naturali centri di lavorazione industriale (Jalal 1990: 25-48). A questa debolezza infrastrutturale se ne aggiungeva una psicologica legata alla difficoltà del nuovo Stato di affermarsi sul piano del diritto internazionale. Poiché lo status internazionale dell'India britannica era stato ereditato dalla Repubblica indiana, il Pakistan fu costretto a chiedere il riconoscimento di un voto alle Nazioni Unite, con l'opposizione dei rappresentanti dell'Afghanistan (Shaikh 2009: 203). Tutto ciò deve essere inoltre posto nel contesto di una situazione regionale che evidenziava lo squilibrio militare tra India e Pakistan. La realtà della debolezza militare pakistana e il suo conseguente senso di insicurezza si manifestarono ben presto con l'inizio delle ostilità in Kashmir, nell'ottobre del 1947 e le operazioni militari indiane per occupare gli Stati di Junagadh (novembre 1947) e Hyderabad (settembre 1948).

L'ultimo aspetto riguarda la dimensione ideologica. A differenza dell'India, che aveva fatto proprio l'ideale del nazionalismo laico sviluppato dall'*Indian National Congress* attraverso un lungo percorso storico, dal 1885 al 1947, il Pakistan era stato caratterizzato sin dall'inizio da un'ambigua ideologia (Shaikh 2009). L'idea del Pakistan era stata elaborata nel 1940 come Stato musulmano laico, ma questa era stata respinta dalla maggioranza delle gerarchie religiose musulmane nell'India coloniale. L'idea che l'Islam indiano potesse essere ridotto ai confini di uno Stato territoriale era stata oggetto di dibattito sin dagli anni Venti e Trenta del Novecento, ma era alla fine stata respinta da gran parte delle organizzazioni politico-religiose musulmane (Hardy 1972: 222-255). Un ulteriore problema era dato dal fatto che il nesso Nazione-territorio-Islam era stato fin dall'inizio interpretato da diversi settori della società in modo radicalmente divergente. Per l'élite musulmana occidentalizzata – in buona parte appartenente alla *Muslim League* o a essa affine –, l'Islam era un principio astratto del tutto compatibile con le istituzioni di una democrazia parlamentare di stampo occidentale. Per gli intellettuali musulmani modernisti il concetto islamico di Consenso (*ijma*) poteva ben servire quale base teorica per legittimare il principio della sovranità popolare e del parlamentarismo (Binder 1961: 34-69). Nel fare ciò, le élite occidentalizzate

potavano fare riferimento alla ricca tradizione riformista islamica del subcontinente indiano e alla centralità dell'idea d'*ijtihad* o interpretazione personale delle scritture.⁸ Per i partiti religiosi e per i settori più conservatori, invece, l'Islam era un complesso di norme di origine divina incompatibile con il parlamentarismo e con il principio della sovranità popolare. I dotti musulmani (*ulema*), inoltre, respingevano la possibilità che lo Stato fosse guidato da élite musulmane educate all'occidentale (Binder 1961; Hardy 1971). Quest'ambiguità si rivelò un enorme ostacolo dinanzi alla scrittura della Costituzione e del funzionamento normale delle istituzioni dello Stato (Shaikh 2009). Mentre l'India approvò il proprio testo costituzionale già nel 1949, il Pakistan giunse all'approvazione della prima Costituzione solo nel 1956; testo poi abrogato dopo soli due anni con il colpo di Stato del 1958.

Volgendo il nostro sguardo alle spiegazioni offerte dalla letteratura di scienza politica, dobbiamo innanzi tutto partire dalle interpretazioni teoriche del pretorianesimo, per poi passare a discutere le analisi specifiche del caso pakistano. Secondo Morlino (2003: 60-64) il pretorianesimo può essere analizzato secondo cinque linee principali: il basso grado d'istituzionalizzazione delle strutture del regime e degli organismi intermedi (partiti politici, sindacati, associazionismo); il monopolio dell'uso della forza da parte dei militari; l'instabilità politica ed economica; il livello di organizzazione e gerarchia dell'istituzione militare; la difesa d'interessi corporativi. Si noterà come queste spiegazioni facciano riferimento esclusivo alla dimensione interna. Benché, in effetti, alcuni autori includano tra i fattori dell'interventismo militare anche le influenze internazionali, la scienza politica ha considerato queste ultime meno rilevanti. Sempre Morlino afferma che le evidenze di colpi di Stato militari nei quali l'influenza esterna sia stata decisiva sarebbero rare (2003: 61).⁹ Secondo l'analisi teorica, tuttavia, il pretorianesimo non conduce necessariamente alla formazione di regimi militari. Secondo l'esito dell'intervento militare si è introdotta una distinzione tra i casi in cui le forze armate gestiscano direttamente il potere – nel qual caso si darebbe il regime militare vero e proprio – e quelli nei quali i militari esercitino una sorta di supervisione su governi civili. Più che di regime militare si dovrebbe parlare in questo caso di regimi civili-militari. Non sarebbe errato sostenere che nell'interpretazione propria della scienza politica il regime militare costituisca un evento sostanzialmente eccezionale e di

8 I riferimenti intellettuali includevano il grande riformatore musulmano indiano Shah Waliullah (1703-1762) e la tradizione modernista inaugurata da Sayyid Ahmad Khan (1817-1898) (Metcalf 1982).

9 Secondo Morlino, in realtà, in alcuni casi le influenze internazionali sono state importanti, ad esempio nel colpo di stato in Cile del 1973. Tuttavia, anche in questo caso l'Autore conclude che i fattori decisivi siano di tipo istituzionale interno e non esterno (Morlino 2003: 61).

breve durata. Nella norma esso dovrebbe lasciare spazio in breve tempo a un governo civile o a una forma ibrida di regime civile-militare (Grilli 2009: 20; Dewey 1991: 255). Gli scienziati politici che hanno analizzato il caso pakistano si sono ricollegati in gran parte alla teoria della debolezza istituzionale, basandosi soprattutto sul lavoro di Samuel Huntington (1968). Diversi autori tra i quali Ziring (1980), Lodhi (1978) e Mahmood (1994) hanno fatto riferimento a quest'interpretazione, sia con riferimento alla debolezza delle istituzioni statali sia a quella del sistema partitico pakistano.

A parere di scrive queste spiegazioni colgono ciascuna aspetti importanti del fenomeno. Tuttavia il loro limite consiste nella tendenza a non cogliere il quadro d'insieme dell'evoluzione politica in Pakistan. I fattori menzionati rimandano a un elemento fondamentale che può essere definito come l'ossessione per la sicurezza. Ci si riferisce a una percezione profonda di debolezza, interna ed esterna, e alla convinzione che l'unica risposta possibile consista nella centralizzazione dello Stato e nel potenziamento delle forze armate, a spese degli obiettivi di partecipazione politica e d'integrazione. L'emergere di questa percezione d'insicurezza a sua volta rimanda a fattori sia interni che esterni. Sul piano interno essa era causata dallo scarso potere del governo centrale, dalla sua debolezza istituzionale e dall'incapacità di controllare le spinte centrifughe provenienti dalle province. Sul piano esterno era provocata dalle relazioni conflittuali tra India e Pakistan, e dalla disputa territoriale con l'Afghanistan – dunque dalla percezione d'isolamento geografico dello Stato e dalla mancanza di “profondità strategica”.¹⁰

I governanti pakistani hanno cercato una compensazione al proprio senso di debolezza nelle relazioni internazionali e nella ricerca di alleanze con le grandi potenze. La saldatura tra i militari e gli attori internazionali, in specie gli Stati Uniti, tra la fine degli anni Quaranta e i primi anni Cinquanta del Novecento, ha garantito ai primi una fonte di finanziamento autonomo e un contributo essenziale al proprio ruolo dominante. In questo senso, si può affermare che esista una correlazione tra l'emergere del dominio militare nel paese e la definizione della posizione internazionale del Pakistan nel quadro dei piani delle potenze occidentali. In sintesi, secondo la nostra interpretazione, l'ascesa del fattore militare in Pakistan può essere sintetizzata in tre punti: a) l'agenda della sicurezza – interna ed esterna – si è imposta sulle altre questioni di governo; b) la sicurezza è stata

10 Il concetto di profondità strategica quale idea centrale per la difesa del Pakistan è stato introdotto inizialmente dai vertici militari britannici nel 1946 nel quadro delle valutazioni sulle conseguenze strategiche della Spartizione (Jalal 1990: 50). Da allora il concetto ha continuato a dominare la visione dei militari pakistani e per conseguenza l'agenda della politica estera. Vari autori hanno recentemente messo in dubbio l'importanza di questo assunto nella guerra moderna (si veda per esempio Fair 2014).

declinata in termini esclusivamente militari e non politici; c) ciò ha garantito la fissazione di un ruolo di controllo da parte dell'esercito e la sua accettazione da parte degli altri attori.¹¹

LE RADICI STORICHE DEL MILITARISMO PAKISTANO

Si è evidenziato in precedenza che l'interventismo militare pakistano è un fenomeno recente, frutto di dinamiche e processi storici in gran parte successivi al 1947. Ciò nondimeno esso presenta elementi di continuità con il ruolo e le caratteristiche dell'esercito anglo-indiano. L'esercito pakistano è stato sempre in gran parte composto da truppe e ufficiali provenienti dalla regione del Punjab e questa tradizione si ricollega a una scelta politica compiuta dal governo coloniale nel diciannovesimo secolo. Una parte importante di questo processo è stata la costruzione del Punjab come una sorta di provincia "semi-militarizzata", dove un'alta percentuale di famiglie aveva una tradizione di servizio nei corpi armati. Si tratta di un'evoluzione che aveva preso spunto dalla ristrutturazione dell'esercito anglo-indiano successiva alla repressione della grande Rivolta del 1857.¹²

Il reclutamento nell'esercito aveva da allora seguito la teoria antropologica coloniale delle "razze marziali"; ovvero la classificazione delle comunità regionali e castali sulla base della loro supposta attitudine alla lealtà e alla disciplina. Le razze marziali furono identificate in buona parte con le comunità rurali del nord-ovest del subcontinente – oggi comprese in gran parte entro i confini del Pakistan. In grande maggioranza si trattava di sikh e musulmani del Punjab, pashtun della frontiera nord-occidentale e gorkha nepalesi (Rizvi 2000: 201 e 1986: 37-38). La sovra-rappresentazione di queste comunità nell'esercito anglo-indiano rimarrà una caratteristica per tutto l'Ottocento e il Novecento. Nel 1875 i *punjabi* costituivano il 44% dell'esercito e circa un quarto delle intere forze armate. Nel 1904 la percentuale aveva raggiunto il 57% (Rizvi 2000: 201). Una conseguenza di questo sbilanciamento etnico è stata la tendenziale sotto-rappresentazione delle altre comunità, una caratteristica che si è mantenuta dopo il 1947 negli eserciti di India e Pakistan. Secondo una recente ricerca, i quadri dell'esercito pakistano

11 Il generale gradimento per il ruolo attivo delle forze armate in politica costituisce una caratteristica strutturale della società pakistana. Una ricerca del 2008 ha evidenziato che "l'idea che il paese dovrebbe essere governato dall'esercito è approvata da 6 intervistati su 10 in Pakistan... uno dei livelli più alti di sostegno per il governo militare registrati in qualunque parte del mondo" (Oldenburg 2010: 6).

12 Ci si riferisce alla grande Rivolta delle truppe coloniali della East India Company (i *Sepoys*) che coinvolse buona parte del bassopiano indo-gangetico tra il 1857 e il 1858.

provengono attualmente per il 75% da tre soli distretti del Punjab: Rawalpindi, Jhelum e Campbellpur (Cohen 1999: 44; Rizvi 2000: 37-38).

Sarebbe suggestivo paragonare da un punto di vista storico il caso pakistano con l'ascesa del fattore militare nelle fallite transizioni democratiche in Medio Oriente e Nord Africa. Gli esempi degli interventi militari in Egitto, Siria, Iraq, Turchia, Iran dagli anni Cinquanta in poi, avvenuti nello stesso periodo del primo intervento militare in Pakistan, sembrerebbero offrire diverse analogie; come ad esempio la tendenza di questi regimi a trasformarsi in sistemi ibridi civili-militari con il predominio strutturale delle forze armate e la comune appartenenza all'Islam. Ciò ha spinto alcuni autori ad estendere all'Asia meridionale l'analisi propria dell'"eccezionalismo arabo".¹³ Tuttavia, almeno con riferimento alla fase formativa dei regimi, le analogie sono molto più limitate di quanto sembri. Nel caso degli Stati mediorientali, particolarmente per le zone già sotto influenza ottomana, l'ascesa dei militari come élite dominante è legata storicamente alla riforma in senso moderno di quelle strutture statali e all'introduzione della cultura occidentale tra la fine del Settecento e l'inizio del Novecento.

In Egitto, Iran e nell'impero ottomano le scuole che introdussero programmi di istruzione moderna furono inizialmente le accademie militari e le scuole destinate a formare tecnici a scopo militare. Ciò spiega il ruolo cruciale svolto da quelle élite nel cambiamento politico delle loro società (Hourani, Khouri et al., 2005). In Egitto e nell'impero ottomano le forze armate sono state la prima o addirittura l'unica classe di istruzione occidentalizzata, in ambienti nei quali la cultura era radicata in *curricula* e modi di apprendimento tradizionali. Essendo spesso le élite più occidentalizzate, i militari sono stati generalmente i principali agenti del cambiamento politico e culturale. Ciò spiega la loro sovrarappresentazione nei movimenti nazionalisti così come la loro tendenziale opposizione alle gerarchie religiose. Un altro elemento da prendere in considerazione è che gli Stati musulmani del Nord Africa e del Medio Oriente non hanno in genere ereditato una tradizione di separazione tra la struttura politica e quella militare. Al contrario, lo Stato era espressione del potere militare – spesso di natura tribale – o comunque era strettamente collegato ad esso. In alcuni casi lo Stato moderno nasce dalla trasformazione di élite militari in dinastie politiche, come nel caso dell'Egitto di Muhammad 'Ali o dell'Iran Pahlavi (Hourani, Khouri et al., 2005; Abrahamian 1982).

Nel subcontinente indiano, invece, i Britannici hanno introdotto la tradizione anglosassone della separazione tra civili e militari e del controllo civile sulle forze armate (Brass 1994: 61). Questo concetto aveva radici profonde nel-

13 Più di recente ci si è interrogati sull'eventualità di una possibile "Primavera" in Pakistan sull'onda delle contestazioni in Tunisia ed Egitto (Soherwordi e Ikram 2011; Abenante 2011).

la storia britannica, dove la presenza di un forte esercito sotto controllo del sovrano era stato percepito come una minaccia alla libertà (Metcalf 1995: 4). Non a caso il potere britannico nasceva come impero marittimo, basato sulla flotta e sulla colonizzazione di territori oltremare e non sulle conquiste di un esercito di terra, verso il quale la mentalità britannica aveva sempre nutrito timore (*ibidem*). Diversamente dalle regioni ex-ottomane e mediorientali, nel subcontinente indiano il processo di modernizzazione ha seguito un percorso autonomo. L'educazione occidentale è stata introdotta dai Britannici nella prima metà del diciannovesimo secolo nei College creati sotto l'egida coloniale. Nel 1835 la "Minute on Indian Education" di Thomas Macaulay dettava la strategia mirante alla formazione di un'élite di indiani istruiti all'occidentale. Questa classe di indiani educati alla maniera moderna trovava sbocco soprattutto nelle nuove professioni liberali, specialmente il diritto, piuttosto che nella professione militare.

Il mestiere delle armi, specialmente dopo l'estinzione della East India Company nel 1858, attraeva invece le famiglie delle élite rurali, principalmente dal nord-ovest del subcontinente. Pertanto, mentre in Medio Oriente generalmente si è determinato un forte legame tra cultura moderna, idea di progresso e istituzioni militari, questa connessione si è sviluppata in Asia meridionale solo dopo l'indipendenza e in modo più discontinuo. Mentre nel contesto indiano post-indipendenza questo legame tra idea di progresso e istituzione militare si può dire non si sia sviluppata affatto, in Pakistan si è trattato di un processo tardo. All'indipendenza, in Pakistan i militari rappresentavano ancora i valori tradizionali legati alle caste marziali e alle relazioni gerarchiche della società rurale (Dewey 1991: 278; Wilder 1999: 16; Oldenburg 2010: 117-118). Una tendenza al cambiamento si iniziò a intravedere solo nel corso del primo decennio d'indipendenza, quando l'istituzione militare ha iniziato a porre sé stessa dinanzi all'opinione pubblica quale depositaria dell'idea di progresso, sviluppo e modernità, in ciò sostenuta dai mezzi di informazione. Quest'evoluzione è tutt'altro che estranea all'ascesa dell'influenza politica dei militari in Pakistan.

Pur ammettendo che le forze militari anglo-indiane siano state influenzate dall'ostilità del mondo coloniale inglese verso i politici nazionalisti (Shah 2014: 5), non vi è dubbio che il discorso dominante abbia enfatizzato la disciplina e il rispetto delle direttive della politica. L'idea britannica del controllo civile sul potere militare si è radicata soprattutto nell'India indipendente dove, secondo Brass (1994: 61), la chiave del rapporto civili-militari è stata l'alleanza tra la classe politica e la burocrazia civile al fine di controllare le forze armate. Questo ha consentito al governo indiano, sotto la leadership di Nehru, di assumere subito dopo l'indipendenza misure concrete per ridimensionare l'influenza politica dei militari. Queste misure includevano l'esclusione dal primo governo del comandante in capo delle forze armate e, nel 1955, l'abolizione stessa della carica.

Persino la rilevanza simbolica dei militari fu seriamente indebolita da misure quali l'arretramento del capo di Stato maggiore dell'esercito al venticinquesimo posto tra le cariche pubbliche nel cerimoniale delle funzioni di Stato (Jalal 1995: 43). Più in concreto, la strategia del governo indiano passò attraverso la creazione di corpi paramilitari, negli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento, ai quali lo Stato poteva fare ricorso in situazioni di emergenza senza dipendere dall'esercito (Brass 1994: 62). Il governo indiano fu costretto a rivedere questa strategia a causa della sconfitta nella guerra sino-indiana del 1962 e ad avviare un rafforzamento dell'istituzione militare; tuttavia, quando ciò avvenne, la democrazia era stata fermamente stabilita in India e il fattore militare posto sotto controllo civile (Jalal 1995: 43).

È altresì da rilevare che nei casi di Stati mediorientali in cui i militari hanno esercitato storicamente un'influenza politica, diretta o indiretta, l'esercito ha spesso svolto una funzione essenziale nel processo fondativo della nazione. Frequentemente l'indipendenza era stata acquisita o difesa tramite l'uso delle armi. Questo è, ad esempio, il caso della Turchia post-ottomana. In questi casi lo Stato era il risultato di un'azione militare e dei sacrifici compiuti dai soldati che ne rafforzavano la legittimità. Ulteriori confronti possono essere suggeriti con la Birmania, la Thailandia o gli Stati appartenenti al blocco comunista come la Cina. In questi casi, a causa della loro capacità di sviluppare un'ideologia distinta e di rappresentarla a livello statale, i militari sono stati in grado di incarnare i valori ideali delle loro società. Il carattere altamente gerarchico e organizzato dell'istituzione militare la rendeva ideale per rappresentare una "società perfetta" in miniatura. Analisi simili possono essere fatte, ad esempio, per la rappresentazione da parte dell'esercito delle qualità ideali del cittadino nello Stato di Israele (Lissak 1998; Perlmutter 1968). Nel caso dei sistemi comunisti, ovviamente, la rilevanza del ruolo ideologico svolto dall'esercito è ancora più evidente. In Cina secondo il pensiero maoista il soldato era "il cittadino ideale" che avrebbe agito da modello per la società civile (Cocopalmerio 1984: 9-10).

A confronto dei casi citati, in Asia meridionale l'esercito non ha svolto un ruolo determinante nel conseguimento dell'indipendenza. La decolonizzazione in Asia meridionale è stata il frutto di un processo primariamente politico e non militare, monopolizzato da una classe di uomini politici di estrazione urbana e liberale. Né l'India né il Pakistan hanno ottenuto l'indipendenza al termine di un conflitto in cui i militari abbiano svolto un ruolo rilevante (Oldenburg 2010: 46; Nawaz 2008: 19).

Se dunque l'esercito anglo-indiano ha esercitato il proprio ruolo entro limiti rigidamente marcati dalla politica all'interno, esso ha svolto importanti funzioni sia di difesa dei confini dell'impero britannico, sia per la proiezione della potenza britannica all'estero. Tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo,

le truppe anglo-indiane furono schierate su diversi fronti al di fuori del subcontinente: nelle guerre anglo-birmane (tra il 1824 e il 1885); in Cina durante le guerre dell'oppio (1839-1842; 1856-1860) e la rivolta dei Boxer (1899-1901); nelle guerre anglo-afghane (1839-1842; 1878-1880) e, ovviamente, in entrambi i conflitti mondiali (Metcalf 2007). L'importanza dell'esercito nel sistema imperiale britannico era confermata dal fatto che il bilancio e la politica della difesa erano esclusi dal controllo della legislazione indiana, e posti sotto il controllo del viceré e del governo britannico (Robinson 2014).¹⁴ Dalla fine del diciannovesimo secolo il compito dell'esercito nell'India britannica fu gradualmente limitato alla difesa della frontiera nord-occidentale dell'India dalla minaccia russa.

L'esistenza di questa tradizione di dispiegamento all'estero dell'esercito è tutt'altro che irrilevante per l'analisi del fattore militare in Pakistan, per due motivi principali: in primo luogo in quanto i militari pakistani hanno fatto esplicito riferimento a quest'eredità storica per esercitare un controllo sulla politica estera e per rappresentare le ambizioni del Pakistan a essere una grande potenza, soprattutto in direzione del mondo arabo-musulmano (Maestri e Pastori 2002). In secondo luogo, perché i comandi militari statunitensi e britannici vedranno nelle forze armate pakistane durante la Guerra Fredda i naturali eredi della capacità propulsiva dell'esercito anglo-indiano verso la Persia e la regione del Golfo (Shaikh 2009). Ciò darà un contributo importante a rendere l'istituzione militare un'interlocutrice privilegiata dei governi occidentali e a svincolarla in parte dal controllo politico.

Nonostante la sostanziale continuità etnica nella composizione dell'esercito, il personale militare si è evoluto nel tempo per composizione sociale, educazione e cultura, specialmente tra i ranghi degli ufficiali. Seguendo l'impostazione di Cohen (1998: 55-63 e 2013: 93) è possibile distinguere tre diverse generazioni di ufficiali: la generazione britannica, quella americana e quella pakistana. La prima generazione è quella addestrata durante l'epoca coloniale presso l'accademia militare di Sandhurst, in quella indiana di Dehra Dun, oppure entrata in servizio durante la seconda guerra mondiale. Gli ufficiali di questa generazione hanno assorbito la mentalità coloniale britannica, ispirata a principi di professionalità, disciplina, rigida gerarchia e netta separazione tra la sfera militare e quella politica (Shaikh 2009: 153; Rizvi 2001: 201). In quanto tale, l'esercito era un'istituzione altamente professionale, addestrata a seguire

14 F. Robinson, "South Asia and West Asia from the Delhi Sultanate to the Present; Security, Resources and Influence", British Association for South Asian Studies, Annual Conference Keynote 2014 (<http://basas.org.uk/news-events/podcast/south-asia-and-west-asia-from-the-delhi-sultanate-to-the-present-security-resources-and-influence/>). Ultimo accesso: 7 luglio 2019).

rigorosamente gli ordini delle autorità civili. Tuttavia era anche un'istituzione che, al pari dell'Indian Civil Service, aveva in parte assorbito la diffidenza delle autorità coloniali nei confronti dei politici. Secondo questa visione, i politici erano corrotti e moralmente inadatti a governare (Shah 2014: 5). Qualunque peso si voglia dare a questo precedente, esistono delle analogie tra il discorso coloniale e la delegittimazione dei politici espressa dalla prima generazione dei militari pakistani negli anni Cinquanta e Sessanta.¹⁵ Dal punto di vista sociale, questi ufficiali appartenevano all'élite della società indiana ed erano soprattutto di estrazione rurale, le cui famiglie guardavano alla carriera militare essenzialmente come fonte di prestigio.

La generazione americana era composta dagli ufficiali che avevano ricevuto la loro formazione negli anni 1950-1965; un periodo nel quale il Pakistan è entrato a fare parte delle alleanze internazionali filo-statunitensi create durante la Guerra Fredda. Grazie a ciò i militari hanno avuto accesso a tecnologie e sistemi d'arma avanzati, e hanno seguito programmi di addestramento negli Stati Uniti o in patria secondo modelli statunitensi. Questi ufficiali avevano spesso un'origine sociale più eterogenea, perché il reclutamento aveva iniziato a espandersi al di là delle tradizionali razze marziali, includendo le classi medie. Inoltre gli ufficiali, per via delle influenze ricevute durante l'addestramento, sono stati esposti a valori liberali. L'impatto di questi valori, che secondo Cohen ha determinato la formazione di una distinta mentalità militare, è in parte ridimensionato da Rizvi il quale ha sostenuto che il cambiamento culturale non sia stato tale da diminuire in modo rilevante l'importanza della mentalità britannica di origine coloniale (Cohen 1984: 70; Rizvi 2001: 201). Entrambi gli autori concordano sul reale cambio di orizzonte rappresentato dalla terza generazione, quella cosiddetta pakistana, entrata in servizio dagli anni Settanta, la cui mentalità si sarebbe differenziata nettamente rispetto alle precedenti.

Sebbene i contatti con le istituzioni militari statunitensi siano proseguiti sporadicamente, in questo periodo i militari poterono ottenere meno risorse dall'estero a causa delle sanzioni imposte dagli Stati Uniti dopo la guerra indo-pakistana del 1971.¹⁶ Avendo ricevuto una minore influenza dall'Occidente, quest'ultima generazione si è concentrata maggiormente sulla dimensione politica interna ed è anche la prima generazione a non aver avuto contatti diretti con l'ambiente indiano (Shaikh 2009: 152). Il processo di allargamento delle origini sociali dei ranghi è proseguito con un numero crescente di ufficia-

15 Una evidente dimostrazione di quest' disaffezione verso la classe politica è presente nelle memorie del generale Ayub Khan e nella sua ricostruzione delle cause del colpo di stato del 1958 (Khan 1967: 68ss).

16 In conseguenza dello scoppio della seconda guerra indo-pakistana nel 1971 gli Stati Uniti sospesero gli aiuti economici a entrambi i contendenti (Talbot 1998: 211-212).

li provenienti da famiglie della classe medio-bassa, sia rurale sia urbana, che vedevano nell'arruolamento una mera opportunità di lavoro più che essere attratti dal prestigio della carriera militare (Rizvi 2001: 202). Si trattava inoltre di una generazione più politicizzata, in ragione dell'alto livello di attività politica presente nei campus universitari pakistani negli anni Settanta. In ragione del coinvolgimento delle forze pakistane negli accordi di collaborazione militare con gli Stati del Golfo durante gli anni Settanta e Ottanta, molti di questi ufficiali hanno sviluppato più familiarità con il Medio Oriente che con l'Occidente (Shaikh 2009: 153; Rizvi 2001: 203).¹⁷ Avendo trascorso dei periodi di servizio in paesi arabi, tra cui l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti, questi ufficiali sono entrati in contatto con idee religiose conservatrici che sono state in parte veicolate nei quadri delle forze armate.

L'ampliamento della composizione sociale, la crescente influenza dei valori islamici tra i ranghi e la sconfitta nella guerra indo-pakistana del 1971 spiegano anche l'emergere di tensioni tra i gradi più bassi e gli alti ufficiali; questi ultimi vennero spesso accusati dai propri subalterni di inefficienza, corruzione e di condurre stili di vita occidentali (Shaikh 2009: 153). Molti di questi ufficiali saranno in seguito cooptati nel regime militare di Zia-ul-Haq (1977-1988). Di pari passo con il cambiamento dei programmi tecnici di formazione e delle influenze culturali, anche l'approccio delle forze armate nei confronti delle istituzioni civili, così come l'orientamento ideologico, si sono evoluti. Si può affermare che ciò costituisca un aspetto peculiare dei militari in Pakistan: ovvero la loro capacità di incarnare piattaforme ideologiche molto diverse tra loro, persino antitetiche, pur senza perdere significativamente la propria rilevanza nella sfera pubblica. Nell'arco di circa vent'anni, l'esercito è stato in grado di agire prima come simbolo di progresso e modernità – durante il regime di Ayub Khan negli anni Cinquanta e Sessanta – e poi come veicolo dell'islamizzazione dello Stato, durante il regime di Zia-ul-Haq negli anni Settanta e Ottanta. Nel primo periodo i militari hanno adottato un discorso di modernità e di sviluppo, e hanno avanzato un'interpretazione modernista dell'Islam. Dalla seconda metà degli anni Settanta, invece, essi hanno aderito a una visione scritturista della religione, facendone la loro principale base di legittimazione.

17 Dagli anni Settanta in poi i pakistani hanno costituito una percentuale rilevante delle forze armate di vari paesi del Golfo tra cui Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Oman. In Arabia Saudita, in particolare la 12° brigata corazzata di stanza a Tabuk aveva tra i propri ranghi diecimila soldati pakistani (Maestri e Pastori 2002: 131-154). In Oman la presenza di militari pakistani baluci si ricollegava ad un'antica interazione militare, economica e politica tra la penisola arabica meridionale, l'Africa orientale e la costa del Makran (Nicolini 2002). Questa collaborazione militare tra Pakistan e i paesi della regione si è poi gradualmente ridotta dopo la prima Guerra del Golfo.

Nei primi mesi d'indipendenza lo Stato pakistano fu costretto ad affrontare problemi che ne posero in dubbio la stessa sopravvivenza. Il problema più gravoso si rivelò essere il ricollocamento dei rifugiati (Talbot e Singh 1999). L'obiettivo di assistere una grande massa di persone in un tempo limitato spinse le fragili strutture dello Stato sull'orlo del collasso. Diverse furono le conseguenze della difficile gestione dei rifugiati sugli equilibri politici interni. In primo luogo, essa espose le inefficienze delle autorità civili e della classe politica, determinando un ulteriore elemento di delegittimazione pubblica. Come evidenziato dalla ricerca di Elisabetta Iob, l'inefficienza della macchina amministrativa portò al riemergere nella vita quotidiana di meccanismi clientelari "tradizionali" e di negoziazione informale del potere a livello locale (Iob 2017). In generale, la crisi dei rifugiati creò le condizioni per l'emergere di una prassi di governo autoritaria (Rizvi 2000: 57-58). Questa pratica si tradusse in particolare nella tendenza del governo centrale a concentrare su di sé i processi decisionali imponendosi sulle autorità provinciali; nell'attribuzione ai funzionari amministrativi di poteri speciali; e nella tendenza delle forze armate – specialmente l'esercito e l'aeronautica – a farsi carico di compiti propri delle autorità civili, come la gestione dei campi profughi, l'assegnazione delle proprietà vacanti ai rifugiati e la protezione delle minoranze (Rizvi 2000: 58).

Tutto ciò ha contribuito a costruire l'immagine dei militari quali difensori dell'ordine e "salvatori" dello Stato. L'influenza dei rifugiati ha dunque contribuito a (ri)costruire un'immagine pubblica dei militari e a garantire l'accettazione da parte della società del predominio delle forze armate sulla vita pubblica. Il fatto che una larga parte dei rifugiati fosse originaria del Punjab e avesse vissuto delle esperienze di violenza durante la Spartizione, tese a costruire e diffondere una mentalità favorevole alla costruzione di uno Stato forte e centralizzato, in grado di proteggere la popolazione. In questo senso è suggestivo introdurre l'idea di una "mentalità del rifugiato" quale fattore favorevole alla creazione di un regime autoritario (Waseem 1999: 216).¹⁸ Dunque si creò un bacino di consenso per il ruolo pubblico delle forze armate. L'importanza del Punjab nella vita pubblica del Pakistan e l'alta percentuale di *punjabi* nell'esercito, porteranno a una sorta di "punjabizzazione" del Pakistan; il che a sua volta si tradusse in una sostanziale accettazione per il ruolo pubblico dei militari.

18 A ciò si aggiunga che, durante gli stessi anni, i militari erano costretti a intervenire a più riprese per supplire all'incapacità delle agenzie civili nel soccorrere la popolazione del Punjab colpita dalle inondazioni avvenute poco dopo l'indipendenza, nel settembre del '47 (Rizvi 2000: 58).

Il fattore militare in Pakistan è dunque emerso in una situazione in cui gli attori politici erano già delegittimati rispetto alle istituzioni non elettive. Paradossalmente un contributo importante alla delegittimazione della classe politica venne proprio dalla prima generazione di leader civili. Ci si riferisce in particolare alla prassi precoce nel paese d'imposizione del governo centrale sul livello provinciale. Prova evidente fu la destituzione, su indicazione del Governatore Generale Jinnah, dei governi provinciali del Sindh e della North-West Frontier Province a causa di disaccordi politici. Un altro esempio fu l'introduzione nel gennaio del 1949 da parte del primo ministro Liaquat Ali Khan del cosiddetto PRODA (Public Representatives Order Disqualification Act), atto che introduceva il concetto di "accountability" in Pakistan. La legge prevedeva che il Governatore Generale, i Governatori delle province, ma anche qualunque cittadino potessero muovere accuse di corruzione o clientelismo contro i ministri e i parlamentari; questi sarebbero stati inquisiti da tribunali i cui giudici erano nominati dai Governatori stessi (Talbot 1998: 136-137). La legge dunque sottolineava pubblicamente il sospetto di disonestà per la classe politica, ponendola sotto il controllo della burocrazia.

La tradizione di governo esecutivo e burocratico, iniziata con Jinnah come Governatore Generale, continuò anche dopo il 1948 e avrebbe caratterizzato i primi anni di vita del Pakistan. Sebbene in teoria l'Assemblea Costituente avrebbe dovuto funzionare anche come Parlamento provvisorio, in realtà tutto il potere era concentrato nelle mani del Governatore Generale, così come lo era l'attenzione dell'opinione pubblica. La tendenza era quella del "governo per decreto", piuttosto che quello della discussione e dell'approvazione delle leggi nell'Assemblea. La composizione stessa dell'Assemblea Costituente, che era stata formata indirettamente sulla base del Government of India Act del 1935 – approvata in epoca coloniale –, contribuì a renderla scarsamente rappresentativa e autorevole quale arena per la costruzione del consenso.

GLI EFFETTI DEL CONFLITTO IN KASHMIR E LA QUESTIONE DEL RIARMO

Gli eventi decisivi saranno quelli che coinvolgeranno la dimensione militare vera e propria. L'inizio dei combattimenti in Kashmir tra l'ottobre del 1947 e il gennaio del 1949 aveva una serie di conseguenze importanti. In primo luogo, esponeva in modo impietoso la debolezza militare del Pakistan rispetto all'India, acuendo il senso di vulnerabilità cui si è fatto cenno.¹⁹ In secondo luogo, segnava

19 Secondo una ricostruzione generalmente condivisa, alla notizia dello scoppio delle ostilità Jinnah avrebbe ordinato al Generale Gracey, allora comandante dell'esercito pakistano, d'inviare l'esercito in Kashmir, ricevendone un rifiuto sulla base delle "conseguenze incalcolabili" che

la fine di qualunque possibilità di cooperazione India-Pakistan sul piano della difesa comune del subcontinente (Talbot 1999: 118); progetto che era stato proposto dai Britannici sin dal 1946 e che aveva continuato a essere avanzato dagli attori internazionali come chiave per diminuire la tensione nella regione.²⁰ Infine, impediva il corretto svolgimento della divisione dei materiali militari che era previsto dagli accordi di Spartizione tra India e Pakistan (Jalal 1990: 42-43).²¹ Poiché il Pakistan non aveva ricevuto le infrastrutture per la produzione di armamenti dell'India britannica – che con la Spartizione erano rimaste tutte in territorio indiano – Karachi si trovò in una situazione di drammatica scarsità di materiale bellico. In breve il conflitto in Kashmir ha sancito il predominio delle esigenze militari sopra ogni altro obiettivo di governo.

La crisi in Kashmir era accompagnata inoltre da una percezione di accerchiamento, poiché nel 1947 il governo afgano aveva annunciato di non riconoscere la frontiera tra Afghanistan e Pakistan (Durand Line) come un confine valido. Il governo afgano contestava la sovranità di Karachi sui territori nord occidentali della North West Frontier Province e del Baluchistan abitati da popolazioni pashtun. Per questa motivazione, il governo di Kabul si oppose al riconoscimento internazionale del Pakistan alle Nazioni Unite nel settembre '47 e, nel 1949, sostenne una proclamazione di indipendenza delle tribù pashtun (Shaikh 2009: 202-203). Tutto ciò ha indotto alcuni autori a considerare il caso pakistano come un "garrison state", secondo la definizione di Lasswell (1941) (Kamal 1982); ovvero il caso di uno Stato nel quale il senso di accerchiamento porta all'emergere degli "specialisti della violenza" come attori dominanti sulla scena politica.

È tuttavia rilevante notare che in questa fase non vi fosse una differenza fondamentale tra élite civili e militari riguardo alla necessità di far prevalere le esigenze della sicurezza. In un discorso radiofonico al paese dell'ottobre del 1949, il primo ministro Liaquat Ali Khan espresse questo punto con chiarezza affermando che: "La difesa dello Stato è la nostra prima considerazione. Essa domina tutte le altre attività di governo". Analoghe dichiarazioni provenivano, nei mesi successivi, da altre autorità politiche. Il successore di Liaquat Ali Khan nella carica di primo ministro, Muhammad Ali Bogra, dichiarava nell'agosto 1953 che avrebbe preferito "affamare il paese piuttosto che consentire un indebolimento della sua difesa" (Rizvi 2000: 62; Talbot 1999: 118). La conseguenza principale

ne sarebbero derivate (Jalal 1990: 44). Questa ricostruzione è tuttavia contestata da una parte della storiografia pakistana (Cheema 2003).

20 Gen. Arthur Smith (capo di stato maggiore, India), "Memorandum: Defence implications of a partition of India into Pakistan and Hindustan", 1 April 1946 (Oriental and India Office Collection, British Library; in seguito IOC).

21 Secondo gli accordi il Pakistan avrebbe dovuto ricevere dall'India il 30% dell'esercito anglo-indiano, il 40% della marina e il 20% dell'aeronautica (Jalal 1990: 42).

di quest'enfasi sulla sicurezza era l'attribuzione di un peso sproporzionato alle spese militari sul bilancio. Nel periodo 1947-1958 il Pakistan avrebbe speso in media più del 60% per le esigenze militari, con una punta superiore al 73% nel 1949-1950 (Rizvi 2000: 63).

La maggior parte di queste spese fu orientata all'acquisto di armi e materiale bellico sul mercato internazionale. I paesi ai quali Karachi si rivolse, in primo luogo, furono l'Inghilterra e in seguito gli Stati Uniti. La scelta dell'Inghilterra era dettata dalla circostanza che gli armamenti e i mezzi già in possesso dell'esercito pakistano erano di produzione britannica. Tuttavia ben presto dinanzi all'incapacità di Londra di rispondere positivamente alle richieste pakistane, Karachi si rivolse al governo di Washington. I primi contatti finalizzati all'acquisto di armi risalgono già a ottobre-novembre del 1947. Fu però soprattutto dall'anno successivo che i leader civili e militari pakistani iniziarono una serie di missioni a Londra e Washington finalizzate all'acquisto di armi. Oltre a questi due paesi, il governo pakistano prese contatto con vari altri governi europei, tra cui il governo italiano (Rizvi 2000: 64).

Va evidenziato che nella propria ricerca di alleanze internazionali, tra la fine degli anni Quaranta e i primi anni Cinquanta, l'obiettivo del Pakistan era più ambizioso del mero acquisto di armi. Vi era anche lo scopo più generale di formare un sistema di alleanze che compensasse la percezione di debolezza a livello regionale. Nelle discussioni degli emissari pakistani a Londra e a Washington, di fatto, la richiesta di una garanzia territoriale contro l'India in Kashmir era costantemente posta sul tavolo (Jalal 1990: 126-127). Secondo Shaikh (2009), il dinamismo pakistano in politica estera aveva altresì l'obiettivo di rispondere all'ambiguità ideologica del paese. In altre parole la ricerca di una collocazione internazionale sarebbe stata vista come una strategia per risolvere la fondamentale incertezza del Pakistan tra mondo occidentale e mondo islamico. Se è così, tale ambiguità rimaneva comunque irrisolta. Negli stessi mesi in cui le autorità pakistane guardavano alle capitali occidentali in cerca di alleanze strategiche, la società civile esprimeva dei sentimenti di unità e di immedesimazione con le vicende dei paesi musulmani, con ciò evidenziando la schizofrenia delle aspirazioni pubbliche del Pakistan. Ad esempio la stampa pakistana anglofona tra il 1948 e il 1950 dava grande enfasi agli sviluppi politici interni alle società musulmane, con particolare attenzione ai paesi che lottavano per acquisire la piena indipendenza dal controllo europeo.²² Gli sviluppi politici in Libia, Indonesia, Somalia, erano seguiti con grande partecipazione. Questi sentimenti assumevano talvolta toni decisamente anti-coloniali e "terzomondisti", per i quali molto probabilmente non era ininfluenza la politica di non allineamento del governo

22 Si veda ad esempio *Dawn* (Karachi), 11 ottobre 1949, p. 5 (IOC).

Nehru. Essi erano tuttavia in contraddizione con l'instaurazione di una politica estera filo-occidentale.

Le aspirazioni a cementare relazioni con il blocco dei paesi musulmani erano dimostrate anche da iniziative di diplomazia personale assunte da alcuni leader politici pakistani. Indicativo della diffusione di questi sentimenti pan-islamici era il progetto sostenuto dal presidente della *Muslim League*, Chaudry Kaliquzzaman, nel 1949 di creare a un'unità politica tra i vari Stati musulmani, progetto battezzato *Islamistan*. Sebbene solo vagamente descritta all'epoca, l'idea era di creare una sorta di confederazione tra gli Stati musulmani che costituisse un'alternativa internazionale sia al fronte occidentale che a quello comunista. Il progetto fu intensamente sostenuto da Khaliquzzaman con visite in varie capitali tra il 1948 e il 1949; tuttavia esso ricevette un ascolto cortese ma freddo dagli interlocutori dei paesi musulmani. Ciò costituiva un chiaro esempio dell'atteggiamento tutt'altro che caloroso del mondo musulmano nei confronti delle ambizioni pakistane a svolgere un qualche ruolo di leadership degli Stati islamici.²³

Dunque le scelte di politica estera dei governanti pakistani erano tutt'altro che prive di chiaroscuri. L'incertezza sulla posizione internazionale del Pakistan s'intrecciava con il dibattito sull'ideologia fondante dello Stato. Tali ambiguità erano incarnate dallo stesso primo ministro. Negli stessi mesi in cui Liaquat Ali Khan era impegnato nei negoziati con i governi statunitense e britannico per la fornitura di armi, l'Assemblea Costituente approvava un documento di principio sulla Costituzione – prodotto dallo stesso primo ministro – le *Objectives Resolution* del 1949, che venendo incontro alle richieste dei partiti islamici affermavano la supremazia di Dio anziché la sovranità popolare come principio ispiratore dello Stato (Binder 1961: 116-154; Shaikh 2009: 190-200). La contraddizione tra queste diverse aspirazioni emergeva inevitabilmente nel corso dei negoziati con Londra e Washington sulla fornitura di armi.

LE FORNITURE DI ARMI E LE RELAZIONI CIVILI-MILITARI

È stato sostenuto di recente che l'Asia meridionale non abbia rivestito un particolare interesse agli occhi degli Stati Uniti prima degli anni Cinquanta (Kux 2001). Ciò appare, tuttavia, difficile da sostenere alla luce dell'attenzione che l'amministrazione di Washington riservava all'area subito dopo la Spartizione del 1947. Un memorandum del dipartimento di Stato dell'aprile del 1949 evidenziava come l'accesso alle materie prime, il possibile utilizzo delle forze armate paki-

23 *Ibidem*.

stane e di basi aeree sul suo territorio, e il rischio che l'area cadesse sotto controllo comunista, rendevano la regione vitale per la sicurezza degli Stati Uniti.²⁴ La visione americana era legata alla convinzione che l'Unione Sovietica fosse in procinto di espandere la propria influenza in Asia meridionale. Il dipartimento di Stato sospettava che l'ambasciata sovietica a Kabul costituisse la base per attività di indottrinamento degli agenti di Mosca tra le tribù pashtun nella North West Frontier Province pakistana. Ulteriori timori erano nutriti dagli USA per l'apertura dell'ambasciata sovietica a New Delhi, che a parere di Washington avrebbe contribuito a diffondere l'influenza comunista in India.²⁵ Tutto ciò, evidentemente, rendeva il Pakistan un obiettivo strategico dal punto di vista statunitense. L'importanza delle relazioni con il Pakistan era destinata ad aumentare ulteriormente nel corso degli anni Cinquanta, in ragione degli eventi politici in Iran e nella regione di Suez, che sembravano minacciare gli interessi statunitensi nella regione.

La necessità di assicurare la cooperazione del Pakistan in caso di conflitto con l'Unione Sovietica o di espansione cinese in Asia meridionale era già evidente all'inizio degli anni Cinquanta. Nel giugno del 1950 la guerra di Corea aveva indicato ai vertici diplomatici e militari a Washington la potenziale utilità di un alleato con buone potenzialità militari in una posizione strategica in Asia. Non a caso la decisione pakistana di non inviare truppe in Corea sotto la bandiera dell'ONU era stata accolta negativamente a Washington.²⁶ Al tempo stesso, essa aveva indotto il dipartimento di Stato a riflettere sulla possibilità di estendere una garanzia territoriale al Pakistan, in modo da indurre Karachi a impegnarsi concretamente in favore degli interessi americani nella regione. In un memorandum del luglio 1951 si identificava la questione del Kashmir come l'ostacolo che si frapponeva ad una piena partecipazione dei militari pakistani al sistema di sicurezza degli Stati Uniti in Corea e in Medio Oriente.²⁷ Sull'eventualità di estendere tale garanzia unilaterale al Pakistan, tuttavia, Washington incontrò la netta contrarietà del governo britannico (Jalal 1990: 126).²⁸ Al fine di convincere Londra e Washington alla fornitura di armi, il go-

24 Department of State, "Report by the SANACC Subcommittee for the Near and Middle East; Appraisal of U.S. National Interest in South Asia", 19 April 1949 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v06>. Ultimo accesso: 6 luglio 2019).

25 *Ibidem*.

26 Department of State, "Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State for Near Eastern, South Asian, and African Affairs, 18 October 1951 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v05>. Ultimo accesso: 6 luglio 2019).

27 Department of State, "Policy Statement, Pakistan", 1 July 1951 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v05>. Ultimo accesso: 6 luglio 2019).

28 Ministry of Defence, "Supply of Arms to India and Pakistan", 29 settembre 1951 (DO 35/2482, National Archives, Kew Gardens, UK).

verno pakistano propose di armare e addestrare delle unità militari da inviare in Medio Oriente in caso di crisi per proteggere gli interessi anglo-americani in Persia e nella regione di Suez.

È interessante notare come, nel formulare tale proposta, le élite pakistane civili e militari facessero diretto riferimento all'identità musulmana del paese, dunque al suo essere "implicitamente" anti-comunista (Shaikh 2009: 192ss). Si assisteva dunque al paradosso di uno Stato che aspirava a essere parte di un grande blocco islamico e che, al tempo stesso, si proponeva come strumento militare degli interessi strategici occidentali in Medio Oriente (Jalal 1990: 127). La proposta pakistana incontrava sicuro interesse da parte degli interlocutori occidentali. Secondo il dipartimento di Stato, il Pakistan disponeva della forza militare sufficiente ad assistere gli USA a bloccare un'aggressione sovietica in Medio Oriente, specialmente in Iran. L'esercito pakistano, se equipaggiato in modo adeguato, sarebbe stato in grado di "svolgere una delle funzioni tradizionali delle truppe anglo-indiane nei conflitti del passato".²⁹ Tuttavia il progetto non si sarebbe concretato, almeno in questi termini, a causa della riluttanza pakistana a tradurre l'iniziativa in impegni precisi.

Nonostante l'intensa pressione pakistana e l'interesse degli Stati Uniti a stringere un'alleanza strategica in Asia meridionale, le richieste di armamenti di Karachi rimasero in gran parte inevase, per tre ragioni principali. In primo luogo, Washington e Londra non erano intenzionate a compromettere l'equilibrio strategico in Asia meridionale; tanto più che da parte pakistana non vi era garanzia che le armi fornite fossero utilizzate solo come difesa da un'eventuale aggressione sovietica e non contro l'India. Dunque, la linea politica stabilita da Washington e Londra fu che qualunque fornitura di materiale militare al Pakistan dovesse essere estesa all'India, cercando di mantenere per quanto possibile una teorica parità di trattamento.³⁰ In secondo luogo, le potenze occidentali temevano le reazioni da parte della comunità internazionale per le forniture di armi a due paesi in stato di guerra nel Kashmir. Infine, Washington e Londra insistevano a condizionare la fornitura di armi alla disponibilità del Pakistan a entrare a far parte di un'alleanza formale; un passo che le autorità pakistane compirono solo nel 1954.

Fu quindi solo con la decisione pakistana di aderire al SEATO (South East Asia Treaty Organization) nel '54 e, l'anno successivo, al Patto di Baghdad – rinominato CENTO (Central Treaty Organization) nel 1958 – che ebbe avvio la prima sostanziale collaborazione militare.

29 Department of State, "Policy Statement, Pakistan", 1 July 1951.

30 Ministry of Defence to Commonwealth Relations Office, "Supply of Arms to India and Pakistan", 29 settembre 1951.

Il punto che riveste maggiore interesse in questa sede è se, e in che misura, lo stabilimento dei rapporti tra Washington e Karachi abbia contribuito al sorgere del fattore militare in Pakistan. Diversi autori sia pakistani sia internazionali hanno argomentato a favore di un'importanza decisiva dell'alleanza con gli Stati Uniti per il colpo di Stato del 1958 (Samad: 1995; Jalal 1990). Le conoscenze attuali non consentono al momento di affermare al di là di ogni dubbio che Washington abbia sostenuto direttamente l'intervento. Sul piano formale, al contrario, si può affermare che Washington abbia sottolineato l'importanza del mantenimento della democrazia nei propri rapporti diplomatici con il governo pakistano. In un telegramma all'ambasciatore in Pakistan di pochi mesi precedente il colpo di Stato del 1958, il segretario di Stato Dulles sottolineava come "gli Stati Uniti e il suo popolo hanno creduto per almeno due secoli che nel lungo periodo il governo democratico sia superiore... al governo autoritario", anche se "possono esserci eccezioni giustificate per un periodo limitato".³¹ Le fonti diplomatiche lasciano supporre che l'interesse statunitense fosse soprattutto favorevole a un mantenimento dell'asse burocratico-militare al potere, pur sotto la facciata di una democrazia formale (Jalal 1990: 273).

Tuttavia vi sono altri fattori da tenere in considerazione. In primo luogo va tenuta presente l'evoluzione dello scenario politico interno in Pakistan. Come accennato, fino al 1951 non vi era una divergenza rilevante tra élites civili e militari sulla centralità delle esigenze militari. Vi era certamente un'ambiguità riguardo alla direzione della politica estera, tuttavia questa era mantenuta su una linea pro-occidentale durante il mandato di Liaquat Ali Khan come primo ministro. L'assassinio di questo nell'ottobre del 1951 e l'ascesa dell'influenza dei partiti religiosi, che esercitavano una forte pressione per riconsiderare la politica estera del paese, resero lo scenario politico in Pakistan più incerto. La prima conseguenza fu che nel corso degli anni Cinquanta i vertici statunitensi abbandonarono gradualmente la convinzione che il fattore islamico fosse un utile baluardo contro l'avanzata del comunismo. "Se la loro [dei partiti islamici] influenza dovesse diventare predominante" – affermava un rapporto del dipartimento di Stato del 1951 – "il Pakistan potrebbe diventare uno Stato teocratico con distinti pregiudizi anti-occidentali".³² D'altra parte gli osservatori americani sospettavano che il fronte dell'opposizione islamica fosse infiltrato da elementi comunisti, benchè non vi fosse alcun fondamento per questa ricostruzione. Un rapporto del marzo 1953 di poco successivo alla proclamazione della Legge Marziale nel Punjab, sosteneva che i tumulti scoppiati a Lahore

31 Department of State, Secretary of state to the Embassy in Pakistan, 21 maggio 1958 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v15>. Ultimo accesso: 6 luglio 2019).

32 Department of State, "Policy Statement, Pakistan", 1 July 1951.

erano stati “organizzati da un gruppo musulmano anti-occidentale assistito da elementi comunisti”.³³ L’amministrazione statunitense dunque considerava che il ruolo di contenimento dell’influenza sovietica e cinese nella regione sud-asiatica potesse realizzarsi soprattutto attraverso lo strumento militare. Erano le forze armate e in particolare l’esercito e l’aeronautica, che rivestivano l’importanza maggiore per Washington. Questi fattori facevano sì che gli Stati Uniti avessero un interesse specifico a dirigere i propri finanziamenti verso le forze armate più che a irrobustire le istituzioni civili.

Il punto essenziale è che, attraverso il sostegno economico statunitense, le forze armate pakistane ottennero l’autonomia finanziaria necessaria a sviluppare i propri armamenti e a espandere la propria influenza politica senza dover utilizzare esclusivamente le risorse nazionali. In quest’ultima ipotesi, le forze armate pakistane sarebbero state costrette a negoziare con gli altri attori politici per la distribuzione delle risorse, e a costruire un consenso politico all’interno. La costruzione del rapporto con gli Stati Uniti ha esentato i militari dall’obbligo di negoziare la distribuzione delle risorse, garantendo loro una fonte di finanziamento indipendente dagli equilibri politici interni. Benché il caso pakistano non sia normalmente incluso nella tipologia dei “rentier state” quanto sopra sembra giustificare l’applicazione di questa categoria al Pakistan (Oldenburg 2010; Herb 2005). Tuttavia, nonostante l’avvio delle forniture di armi a partire dal 1954-55, l’alleanza rimarrà deludente dal punto di vista pakistano. Karachi non ottenne mai l’obiettivo primario di compensare la superiorità militare indiana. Ciò detto, i rapporti internazionali stabiliti in questo periodo furono cruciali dal punto di vista delle relazioni civili-militari in Pakistan. La stretta relazione tra Washington e i militari pakistani era destinata a permanere nel lungo periodo.

CONCLUSIONE

Con questo scritto si è inteso analizzare le cause del pretorianesimo pakistano nella sua fase iniziale. Si sono evidenziate le differenze esistenti tra il militarismo pakistano e alcuni casi noti di pretorianesimo del mondo mediorientale e asiatico. In particolare, si è posta in luce la sostanziale mancanza nel caso paki-

33 Le agitazioni nel Punjab del 1953 erano stati provocati da una campagna condotta da alcune organizzazioni politico-religiose islamiche contro la minoranza religiosa degli Ahmadiyya (Abenante 2018). Department of state, “Memorandum, Assistant Secretary of State for Near Eastern, South Asian, and African Affairs (Byroade) to the Secretary of State”, 25 marzo 1953 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v11p2>). Ultimo accesso: 6 luglio 2019).

stano di alcuni dei fattori storici principali che hanno causato l'ascesa del fattore militare nei casi più noti, come il legame con il processo di modernizzazione e con i movimenti nazionali. Al tempo stesso si è evidenziato come i militari pakistani abbiano costruito il proprio ruolo dominante, dopo il 1947, basandosi in parte sui propri tradizionali ruoli di garanti della sicurezza nella regione nord-occidentale, anche sfruttando la cultura politica autoritaria di origine coloniale, e facendo riferimento alla tradizione di proiezione della forza militare anglo-indiana verso l'Iran e la regione del Golfo. In questo contesto, il discorso militare si è imposto come dominante nel dibattito pubblico a spese delle altre necessità di *state-building*, d'inclusione e di rappresentanza politica. In definitiva le forze armate pakistane hanno acquisito la supremazia sulle istituzioni elette e poi sulla burocrazia civile nel periodo 1947-58 per tre ragioni principali: la debolezza istituzionale che ha caratterizzato lo Stato dopo la sua formazione nel 1947; la percezione di debolezza delle sue élite, civili e militari, dinanzi alla forza militare dell'India; la costruzione di un rapporto privilegiato tra l'istituzione militare e gli alleati internazionali, in specie gli Stati Uniti. Questi hanno garantito ai militari pakistani dal 1954 in avanti l'accesso ad una fonte di finanziamento esterno sostanzialmente autonoma da condizionamenti politici interni.

BIBLIOGRAFIA

Abenante D.

2018 'La controversia anti-Ahmadīyya e il conflitto per l'autorità nel Pakistan contemporaneo', in E. Giunchi, M. Golfetto e L. Osti (a cura di), *Autorità e potere nei Paesi musulmani: Concetti e pratiche*, Milano, Jaca book.

2011 'Is Pakistani Civil Society Awakening', *ITPCM International Commentary*, July, p. 15.

Abrahamian E.

1982 *Iran Between Two Revolutions*, Princeton, Princeton University Press.

Bin Sayeed K.

1968 *Pakistan: the Formative Phase, 1857-1948*, Oxford, Oxford University Press.

Binder L.

1961 *Religion and Politics in Pakistan*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press.

Brass P.

1994 *The Politics of India since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.

Coccopalmerio D.

1984 *Dogmatismo e storicità del marxismo. Politica e diritto nell'esperienza comunista*, Trieste, Giuffrè.

Cohen S.

2013 *Shooting for a Century. The India-Pakistan Conundrum*, New York, Brookings Institution.

1989 *The Pakistan Army*, Oxford, Oxford University Press.

Dawn (Karachi), 1949.

Dewey C.

1991 'The Rural Roots of Pakistan's Militarism', in D. A. Low, *The Political Inheritance of Pakistan*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fair C.

2014 *Fighting to the End. The Pakistan Army's Way of War*, Oxford, Oxford University Press.

'Foreign Relations of the United States', US Department of State, volumi vari, 1949-1958 (<https://history.state.gov/>).

Gilmartin D.

1988 *Empire and Islam: Punjab and the Making of Pakistan*, Berkeley, University of California Press.

Grilli di Cortona P.

2009 *Come gli Stati diventano democratici*, Bari, Laterza.

Hardy P.

1971 *Partners in Freedom and True Muslims. The Political Thought of Some Muslim Scholars in British India, 1912-1947*, Lund, Scandinavian Institute of Asian Studies.

1972 *The Muslims of British India*, Cambridge, Cambridge University Press.

Herb M.

2005 'No Representation without Taxation? Rents, Development and Democracy', *Comparative Politics*, 37, 3, pp. 297-316.

Hobsbawm E. J., Ranger T. (a cura di)

1983 *L'invenzione della tradizione*, Torino, Einaudi.

Hourani A., Khouri P., Wilson M. (eds.)

2005 *The Modern Middle East*, London, I.B. Tauris.

Huntington S.

1968 *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, Yale University Press (tr. it. *Ordine politico e cambiamento sociale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012).

Iob E.

2018 *Refugees and the Politics of the Everyday State in Pakistan*, London, Routledge.

Jaffrelot C.

1998 *La démocratie en Inde*, Paris, Fayard, Paris.

Jalal A.

1990 *The State of Martial Rule: the Origins of Pakistan's Political Economy of Defence*, Cambridge, Cambridge University Press.

1995 *Democracy and Authoritarianism in South Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kamal K. L.

1982 *Pakistan. The Garrison State*, New Delhi, Manohar.

- Khan M. A.
1967 *Friends not Masters. A Political Autobiography*, London, Oxford University Press.
- Kux D.
2001 *The United States and Pakistan: Disenchanted Allies, 1947-2000*, Washington, Woodrow Wilson Center Press.
- Lasswell H.
1941 'The Garrison State', *American Journal of Sociology*, 46, 4, pp. 455-468.
- Lissak M.
1998 *The Unique Approach to Military-societal Relations in Israel and Its Impact on Foreign and Security Policy*, Jerusalem, Leonard Davis Institute for International Relations.
- Lodhi M.
1978 'Pakistan in Crisis', *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 16, 1, pp. 74-86.
- Maestri E., Pastori G.
2002 'Forze socio-politiche dei paesi arabi del Golfo. Con cenni sull'economia e la difesa dei paesi del GCC', in V. Fiorani Piacentini (a cura di), *Il Golfo nel XXI secolo. Le nuove logiche della conflittualità*, Bologna, Il Mulino.
- Mahmood S.
1994 'Decline of the Muslim League and its Implications', *Pakistan Journal of History and Culture*, 15, 2, pp. 68-89.
- McLean I., McMillan A.
2003 *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Memorandum: *Defence implications of a partition of India into Pakistan and Hindustan*, 1946 (Mss Eur D714/72, Oriental and India Office Collection, British Library, UK).
- Metcalf B.
1982 *Islamic Revival in British India: Deoband 1860-1900*, Princeton, Princeton University Press.
- Metcalf T.
1995 *Ideologies of the Raj*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ministry of Defence, *Supply of Arms to India and Pakistan*, 1951 (DO 35/2482, National Archives, Kew Gardens, UK).

Morlino L.

2003 *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.

Nawaz S.

2008 *Crossed Swords. Pakistan its Army and the Wars Within*, Karachi, Oxford University Press.

Oldenburg P.

2010 *India, Pakistan and Democracy*, London, Routledge.

Perlmutter A.

1968 'The Israeli Army in Politics. The Persistence of the Civilian over the Military', *World Politics*, 20, 4, pp. 606-643.

Rizvi H.-A.

1986 *The Military and Politics in Pakistan*, New Delhi, Manohar.

2000 *Military, State and Society in Pakistan*, New York, Palgrave McMillan.

Robinson F.

2014 'South Asia and West Asia from the Delhi Sultanate to the Present; Security, Resources and Influence', British Association for South Asian Studies, Annual Conference Keynote (<http://basas.org.uk/news-events/podcast/south-asia-and-west-asia-from-the-delhi-sultanate-to-the-present-security-resources-and-influence/>).

Samad Y.

1995 *A Nation in Turmoil. Nationalism and Ethnicity in Pakistan 1937-1958*, Delhi, Sage.

Shah A.

2014 *The Army and Democracy. Military Politics in Pakistan*, Harvard, Harvard University Press.

Shaikh F.

2009 *Making Sense of Pakistan*, London, Hurst & Company.

Soherwordi S. H., Ikram A.

2011 'The Arab Spring: Causes, Effects and Implications for Pakistan and Afghanistan', *Pakistan Horizon*, 64, 3, pp. 59-71.

Talbot I.

1988 *Punjab and the Raj, 1848-1947*, Delhi, Manohar.

Talbot I., Singh G. (a cura di)

1999 *Region and Partition. Bengal, Punjab and the Partition of the Subcontinent*, Oxford, Oxford University Press.

Tudor M.

2013 *The Promise of Power: The Origins of Democracy and Autocracy in Pakistan*, Cambridge, Cambridge University Press.

Waseem M.

1999 'Partition, Migration and Assimilation: A Comparative Study of Pakistani Punjab' in I. Talbot, G. Singh (a cura di), *Region and Partition. Bengal, Punjab and the Partition of the Subcontinent*, Oxford, Oxford University Press.

Wilder A.

1999 *The Pakistani Voter. Electoral Politics and Voting Behaviour in the Punjab*, Karachi, Oxford University Press.

Ziring L.

1980 *Pakistan: The Enigma of Political Development*, Boulder, Westview.