

ZIMBABWE: Le elezioni presidenziali.

di Silvia Bagni

(dottorando di ricerca in diritto costituzionale, Università di Bologna)

Il 13 marzo scorso, Robert Mugabe è stato proclamato vincitore delle elezioni presidenziali, svoltesi in Zimbabwe il 9 e il 10 marzo in conseguenza della scadenza del suo precedente mandato, confermandosi ancora una volta dal 1987 alla più alta carica dello Stato per altri 6 anni.

Un'elezione presidenziale rappresenta sempre nella vita di un Paese democratico un momento centrale per le istituzioni e per i cittadini, ma l'attenzione internazionale calamitata sullo Zimbabwe da questo evento è dipesa, purtroppo, da fatti accaduti prima e durante le elezioni, che hanno messo in dubbio, a giudizio degli osservatori internazionali, la legalità delle operazioni di voto. Le notizie che si riportano sono attinte dalle cronache estere di alcune grandi testate giornalistiche (gli articoli sono stati scaricati dai siti internet www.lemonde.fr, www.news24.co.za/News24/Zimbabwe, www.washingtonpost.com, www.time.com, www.allafrica.com, www.abc.net.au, www.news.bbs.co.uk, www.theindependent.co.zw, www.eisa.org.za, il sito dell'*Electoral Institute of Southern Africa*)

La Rhodesia del Sud diventa colonia britannica nel 1923. I primi movimenti nazionalisti neri si formano nel 1961, con la nascita dello *Zimbabwe African's People Union* (ZAPU), guidato da Joshua Nkomo, di razza ndebele, e nel 1963, con lo *Zimbabwe African National Union* (ZANU), guidato da Robert Mugabe, di razza shona. I due partiti cominciano azioni autonome di guerriglia contro il governo rhodesiano, fino a quando gli inglesi siglano nel 1979 con gli esponenti dello ZAPU e dello ZANU gli accordi di *Lancaster House*, dando alla nuova Repubblica di Zimbabwe una Costituzione di compromesso. Nel 1980 si svolgono le prime libere elezioni, che si risolvono nella netta vittoria del partito di Mugabe, mentre quest'ultimo viene nominato Primo Ministro. Comincia così la storia al potere del *leader* dello ZANU, che a seguito di una revisione costituzionale nel 1987 ricoprirà da quella data in poi il ruolo di Presidente e Capo dell'Esecutivo.

Nel primo decennio di governo, le politiche economico-sociali adottate dal Governo portano lo Zimbabwe ad elevati livelli di sviluppo, comparati con gli *standards* del continente africano: si investe sulla scuola, sulla sanità, sui trasporti; l'agricoltura è una delle più floride del continente, tanto che il Paese viene denominato il granaio d'Africa (cfr. T. L. Alfarè - P. G. Cannata, *Radici e condizioni di uno sviluppo originale*, Roma, Istituto italo-africano, 1989; R. Schwartz, *Coming to terms. Zimbabwe in the International Arena*, London - New York, I. B. Tauris, 2001).

A partire dagli ultimi anni '90 il Paese si è trovato invischiato in una pesante crisi economica, che ha fatto schizzare l'inflazione al 116% e il tasso di disoccupazione quasi al 60%, senza contare la crisi alimentare che costringe l'ex granaio d'Africa a dipendere totalmente dalle importazioni di mais dal Sudafrica. Esasperando una politica ispirata al marxismo-leninismo e al nazionalismo estremo, Mugabe ha puntato il dito contro il "nemico bianco", legittimando come politica di riforma agraria l'invasione violenta delle fattorie gestite in prevalenza dai bianchi zimbabwani, che hanno cominciato a lasciare in massa il Paese, assieme alle loro risorse monetarie e al *know how* sulla gestione moderna delle imprese agricole.

Diversi sono stati i segni che negli ultimi anni, e soprattutto nell'imminenza delle elezioni presidenziali, hanno marcato, a livello istituzionale e politico, il momento di crisi del regime di Mugabe, a partire dalla nascita di un partito d'opposizione, *Movement for Democratic Change* (MDC), guidato da Morgan Tsvangirai nel settembre del 1999 fino agli atti di terrorismo politico contro i sostenitori e i membri del MDC, con un bilancio di più di 100 morti nell'anno precedente le elezioni. Da ultimo, il nuovo "scontro" con la Corte Suprema, che ha dichiarato incostituzionali gli emendamenti dell'ultima ora voluti dal Presidente alla legge elettorale. Tali modifiche comportano, tra l'altro, grosse limitazioni alla libertà di espressione, creando fattispecie di reato in caso di pubbliche affermazioni denigratorie, ridicolizzanti o semplicemente critiche nei confronti del Presidente, l'esclusione dal voto dei cittadini all'estero, limitazioni al diritto di cronaca, con l'obbligo di accreditamento governativo per tutti i giornalisti, limitazioni all'ingresso nel Paese di osservatori internazionali, anch'essi ammessi solo su invito del Governo, attribuzione di ampi poteri di limitazione della libertà di riunione alla polizia. Nonostante il giudizio della Corte Suprema, Mugabe ha successivamente confermato con proprio provvedimento la piena legittimità ed efficacia delle nuove norme elettorali, provocando le dimissioni dell'ultimo giudice

bianco della Corte.

Gli osservatori internazionali, inviati a monitorare lo svolgimento delle elezioni, hanno lamentato di aver subito limitazioni e intimidazioni nello svolgimento del loro compito e hanno denunciato numerose irregolarità e brogli. La stessa *High Court* ha ordinato il prolungamento delle operazioni di voto fino all'11 marzo nelle circoscrizioni urbane della capitale, Harare, e di Chitungwiza, disposto su ricorso del MDC, che denunciava la soppressione di molti seggi in quelle circoscrizioni, decisa dal Governo, consapevole che proprio le aree urbane avrebbero potuto determinare la sconfitta del Presidente uscente.

L'Occidente ha reagito alla situazione adottando sanzioni politiche ed economiche contro lo Zimbabwe del rieletto Mugabe, quali ad esempio la sospensione dal *Commonwealth* o il congelamento degli aiuti finanziari da parte del Fondo Monetario Internazionale, dell'Unione europea, di diversi singoli Paesi quali la Svizzera e la Danimarca.

Invece, solo pochi dei Paesi membri della *Southern African Development Community* (SADC) hanno criticato il regime Mugabe, rifiutando di adottare sanzioni contro lo Zimbabwe. In particolare, la posizione di Sudafrica e Nigeria è quella di ricercare una soluzione interna al Paese, di costituire un governo di compromesso, che includa anche il partito di Tsvangirai. L'approccio "africano" è sicuramente da incoraggiare, poiché ricerca soluzioni costruttive per il Paese, mentre le imposizioni di antico sapore colonialistico delle potenze occidentali appaiono mirate unicamente ad assicurare loro un controllo esterno sul Paese e a mantenerlo in una posizione subordinata sullo scacchiere internazionale.

La Costituzione dello Zimbabwe, adottata nel 1979, è stata più volte emendata, trasformando la forma di governo del Paese in senso super-presidenzialista, ossia attribuendo al Presidente funzioni e poteri che nel modello presidenziale nordamericano appartengono invece ad organi diversi, nell'ottica di *checks and balances* che questa forma di governo mira a realizzare. La contaminazione in senso ultrapresidenziale è tipica delle Costituzioni adottate dai Paesi di recente indipendenza dell'Africa e del Sud America (cfr. L. Mezzetti, *Le democrazie incerte*, Torino, Giappichelli, 2000). Nello Zimbabwe, il Presidente della Repubblica è al contempo Capo di Stato e di Governo, unico titolare della funzione esecutiva, con potere discrezionale di nomina e revoca dei Vice-Presidenti e dei Ministri. La funzione legislativa è affidata al Parlamento monocamerale e al Presidente, che può esercitare un incisivo potere di veto sulle leggi votate dal Parlamento, le quali, se non ricevono il consenso del Presidente entro 21 giorni dall'approvazione, non possono più essere riproposte, salvo che entro 6 mesi non vengano riapprovate dal Parlamento a maggioranza dei 2/3. Adirittura, dei 150 membri del Parlamento, il Presidente può nominarne direttamente 12, oltre agli 8 Governatori provinciali da lui scelti. Pur mancando un rapporto fiduciario tra Esecutivo e Parlamento, il Presidente ha il potere di scioglimento della Camera, mentre in caso di voto di sfiducia del Parlamento verso il Governo, il Presidente può scegliere fra revocare i propri Ministri, dare le dimissioni o sciogliere il Parlamento. La commistione fra poteri dello Stato non risparmia il giudiziario: è infatti il Presidente a nominare i giudici della Corte Suprema e della *High Court*, su parere della Commissione giudiziaria, che a sua volta è costituita da membri nominati dal Presidente. Infine, in ordine alla materia elettorale, si segnala che l'art. 60 Cost. consente al Presidente di modificare il territorio delle circoscrizioni elettorali a suo piacimento, con l'obbligo per la *Delimitation Commission*, competente in materia, di attuare le indicazioni ricevute.

Riguardo alla tutela dei diritti fondamentali, ne è ammessa la limitazione con legge per ragioni di interesse pubblico. L'art. 16 sulla difesa della proprietà garantisce che l'espropriazione di terre possa avvenire solo per tassative ragioni di interesse statale e dietro indennizzo dei soggetti espropriati. La grave crisi economica della fine degli anni '90 ha portato quelle forti tensioni che hanno spinto il Presidente a non intervenire sulle invasioni delle proprietà agricole dei bianchi e addirittura a prevedere, nella bozza di nuova Costituzione presentata al popolo col referendum del 2000, uno specifico articolo in cui si giustifica una riforma agraria basata su espropriazioni anche senza indennizzo, in virtù dei soprusi che i colonizzatori compirono nei confronti degli originari occupanti.

L'opposizione, sostenuta anche dalla parte bianca della popolazione, ha duramente criticato il nuovo testo costituzionale su questo punto. Apparentemente però, un'analisi della proposta di nuova Costituzione porterebbe ad affermare che, quantomeno in potenza, vi sono stati previsti molti più congegni di bilanciamento dei poteri rispetto al testo vigente. Innanzitutto, viene reintrodotta la distinzione istituzionale tra Capo dello Stato e Capo del Governo. Il mandato del Presidente è ridotto a 5 anni, col limite di rieleggibilità a soli due mandati. Il Parlamento diventa bicamerale, con un Senato che svolge funzioni di controllo nei confronti del Presidente attraverso l'*impeachment* e una serie di pareri obbligatori in determinate procedure, come quella di nomina dei giudici. Il Parlamento è unicamente costituito da membri eletti dal popolo, scomparendo quindi la riserva presidenziale. Il Presidente nomina Primo Ministro necessariamente colui che è alla guida del partito o della coalizione di maggioranza. Le cause di revoca del Primo Ministro da parte del Presidente non sono discrezionali, ma legate a vicende istituzionali del Paese. In caso di sfiducia

parlamentare al Governo il Presidente è tenuto a revocarlo o a sciogliere il Parlamento, e se non agisce secondo una di queste due prospettive è obbligato a dimettersi. Qualora non rispetti tali regole, può essere soggetto alla procedura di *impeachment*.

In questa materia i fatti quasi sempre travolgono le teorie: non resta dunque che aspettare che la storia scriva sé stessa, per verificare se lo Zimbabwe sarà in grado di tornare su (o, forse, di imboccare la) strada della democrazia.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali