

# Cittadinanza e riforme politiche in Egitto: quale ruolo per le donne?

Erika Conti\*

## 1. Introduzione

Durante gli ultimi decenni, la cittadinanza ha finalmente compreso nel suo campo di studio i Paesi Arabi. Tale approccio privilegiato si è, tra l'altro, rivelato assai utile poiché ha permesso di osservare lo Stato e valutarne la sua *performance* nel percorso verso la democrazia (Kandiyoti, 2000).

Cosa significa cittadinanza? La cittadinanza è stata tradizionalmente definita come uno *status* sociale che garantisce eguali diritti e opportunità per tutti gli individui inseriti all'interno di una data entità politica (la cittadinanza) *vis-à-vis* lo Stato, senza discriminazione di genere o altro. Essa implica una diretta relazione sul piano legale fra gli individui e lo Stato il quale, peraltro, è deputato in via teorica, ad assumere un ruolo guida nell'attuazione del principio. Una simile prospettiva contrattuale ha certamente contribuito al dibattito sulla politica nel mondo arabo e sulle capacità dei singoli Stati di garantire ai propri membri la partecipazione attiva al processo politico (Joseph, 1986). Inoltre, sembra essere ancora più interessante se si considerano gli anni recenti. Il principio di cittadinanza, infatti, è stato invocato con sempre maggiore frequenza e, in particolare, nella sua accezione politica nel corso della propaganda ufficiale che richiama un forte supporto dall'elettorato. Tuttavia, permangono ancora perplessità in merito alle riforme: si spingono oltre il livello formale o meno? Come mai ancora si registrano scarsi risultati sostanziali? L'operato dello Stato alimenta poi tali perplessità a causa della sempre più discussa discrepanza che non accenna a ridursi nonostante gli stimoli crescenti che provengono sia entro i confini dai movimenti nazionali che dalla comunità internazionale.

Il lavoro analizza il caso egiziano che si presenta particolarmente esemplificativo e attuale visto che il governo locale ha di recente

\* Dottoranda presso IMT Lucca  
Institute for Advanced Studies, Lucca.

lanciato audaci riforme laddove la partecipazione diretta dei cittadini al processo decisionale per il tramite di referendum, elezioni insieme a una maggiore rappresentatività in Parlamento ne costituiscono i capisaldi.

La questione principale che sottende l'analisi è la seguente: simili iniziative, che si inquadrano nell'accezione politica della cittadinanza, possono rappresentare una peculiare chiave di lettura dell'effettivo ruolo che ricoprono attualmente le donne nel processo politico, tradizionalmente considerate ai margini dello stesso e da ultimo, del processo politico generale che è in corso nel Paese.

Cosa si intende però per cittadinanza politica?

Originariamente identificata come la terza dimensione nella definizione fornita da T.H. Marshall (2002, 1950<sup>1</sup>), la cittadinanza politica è stata studiata in maniera assai ampia in letteratura come strettamente legata al criterio di inclusione/esclusione da un gruppo all'interno di una comunità politica (Turner, 2000), sebbene si debba riconoscere che solo un esiguo numero di studiosi ha legato il concetto al gruppo delle donne. Più in generale, negli studi sulla transizione è stato prevalentemente utilizzato il suffragio maschile (Paxton, 2000). Tuttavia, tali studi costituiscono una base di partenza imprescindibile poiché essi fanno leva su talune componenti che sono essenziali anche nel caso, come il presente, di uno studio focalizzato sull'emisfero femminile: i diritti politici primari insieme a elezioni libere e giuste (O'Donnell, 2001). In proposito è particolarmente calzante la definizione di autorevoli studiosi di transizione secondo i quali un livello di partecipazione politica «altamente inclusiva» deve essere garantita, almeno tramite elezioni regolari e libere, «in modo che nessun gruppo sociale adulto sia escluso così come un livello di libertà civili e politiche» (Diamond, Linz, Lipset, 1995) al fine di perseguire un sistema politico basato su equità e giustizia.

In sintesi, la cittadinanza politica implica due livelli di comprensione, che potremmo sintetizzare come: un livello legale (teoria) e un livello partecipativo (pratica). Innanzitutto, ai cittadini vengono riconosciuti taluni diritti politici – di voto e di candidarsi – da esercitare al raggiungimento della maggiore età (quando si ottiene la capacità di agire) nonché libertà politiche (principalmente, libertà di espressione, associazione e stampa). In seconda battuta, attraverso l'esercizio dei suddetti diritti, i

cittadini hanno l'opportunità di diventare parte attiva nella gestione degli affari pubblici della comunità politica a cui appartengono. Sostanzialmente, quando si parla di cittadinanza politica si oltrepassa la mera definizione di situazione giuridica attiva (in quanto portatrice di diritti) poiché essa porta alla mente il coinvolgimento del cittadino alla cosa pubblica.

Un'ulteriore precisazione di forte rilievo è legata alla rilevanza che assumono i diritti politici. Ricalcando la distinzione di Marshall sui diritti che compongono la cittadinanza, diritti civili, politici e sociali con i quali egli ha individuato le tre accezioni di cittadinanza, si può affermare che i diritti politici sono quei diritti che maggiormente oggi identificano un cittadino da un individuo che non gode di tale *status* in riferimento a uno Stato particolare. I diritti civili (le cosiddette libertà negative) e alcuni fra i diritti sociali (le libertà positive) sono oggi riconosciuti anche ai non cittadini, in via generale e quindi non si prestano più ad essere elemento distintivo dello *status* di cittadinanza, soprattutto se si vuole evidenziare la fase del riconoscimento. Si vedrà in seguito come tale precisazione apparirà alla prova dei fatti assai decisiva nel caso specifico delle donne.

Nel frattempo, si può evidenziare già che essa non riguarda solo le garanzie formali riconosciute da un testo costituzionale o da una legge poiché essa chiama in causa anche la responsabilità politica e sociale delle istituzioni prima formali e poi informali (governo, istituzioni pubbliche, partiti politici e organizzazioni non-governative - ONG) di fronte a politiche di attuazione che dovrebbero perseguire. Da ultimo, la cittadinanza politica richiama l'abilità stessa delle cittadine di partecipare in autonomia al gioco politico.

Le donne sono capaci di effettuare scelte elettorali autonome e, magari, di candidarsi alle elezioni? È stato riconosciuto loro tale diritto? Che legame esiste con la concessione dello *status* di cittadinanza? Queste domande sono al centro del dibattito sullo sviluppo politico dei Paesi Arabi, anche per la crescente consapevolezza della condizione della donne in questi Paesi e delle loro «capacità», per citare un termine utilizzato da Martha Nussbaum<sup>1</sup>. Esteso ai Paesi Arabi lo stesso dibattito ha altresì alimentato talune contraddizioni che richiedono maggiore chiarezza.

Il lavoro parte da un presupposto necessario per comprendere a

<sup>1</sup> Martha Nussbaum ha scritto infatti un libro, tradotto in italiano come: *Capacità personale e democrazia sociale*, Reggio Emilia, Diabasis, 2005. La filosofa, parte dalla volontà di individuare gli aspetti della vita umana considerati come fondamentali per la realizzazione personale, in qualsiasi tipo di cultura, per descrivere le condizioni materiali e istituzionali. Il fine ultimo è, secondo Nussbaum, consentire a ciascun individuo di vivere pienamente quegli aspetti, affidando alla politica il compito di soddisfarli. In particolare lei si rivolge all'emisfero femminile.

fondo l'analisi e i suoi risultati. Esso attiene all'importanza del riconoscimento delle donne come individui attraverso il pieno godimento del loro *status* di cittadine che consente loro di esercitare attivamente e in autonomia i diritti politici per fornire un contributo decisivo al processo politico di un Paese.

Il lavoro si divide in tre parti. Dopo un primo paragrafo in cui si delinea nei suoi tratti principali l'ondata di riforme della regione, esso prosegue con un excursus sullo sviluppo giuridico in materia di diritti politici a favore delle donne. Segue poi il terzo paragrafo che considera l'effettivo esercizio di tali diritti, attraverso l'analisi elettorale.

L'obiettivo ultimo, argomentato nella conclusione, è quello di comprendere meglio gli sforzi di riforma politica. In tal senso si confronteranno retorica e volontà reale di cambiamento guardando al ruolo della donna in politica.

Metodologicamente e concettualmente, sono necessarie due precisazioni.

In primo luogo, le elezioni, già elementi imprescindibili e distintivi di processi politici democratici, hanno acquisito nella regione araba un'importanza diffusa nel contesto politico (Ehteshami, 1999). Per quanto riguarda l'Egitto, elezioni parlamentari, referendum, elezioni presidenziali a candidato multiplo hanno costituito un caposaldo per la «marcia verso la democrazia» lanciata dal Presidente Mubarak. Ai fini dello studio, dunque il voto (nel 2000, 2005, marzo 2007 e giugno 2007) costituisce il riferimento di analisi principale per la valutazione del periodo di riforma aperta con il nuovo secolo.

In secondo luogo, lo studio considera sia la politica formale sia quella informale. Con la prima, si intende il complesso delle istituzioni pubbliche e dei partiti politici mentre con la seconda si identificano attori politici quali movimenti politici, ONG, attivisti/e politici/che che, nella realtà egiziana, rivestono un ruolo altrettanto importante.

## **2. Riforme politiche nel mondo arabo**

Nell'ultima decade, travolti da una generale ondata di cambiamenti politici, in realtà già in corso dalla metà del secolo scorso, gli Stati Arabi hanno lanciato una serie di riforme fra cui spicca-

no gli emendamenti ai testi costituzionali rivolti principalmente a bilanciare la separazione dei poteri e migliorare lo *status* personale e garantire più diritti alle donne negli affari di famiglia, come successo in Algeria, Libano, Marocco, Tunisia, Bahrein, Kuwait. La maggior parte dei governi si è impegnata a portare a compimento progetti di riforma<sup>2</sup>, intraprendendo ardite azioni di ingegneria costituzionale e politiche volte a creare istituzioni democratiche<sup>3</sup>. Per quanto attiene alla relazione con i cittadini, i sistemi politici arabi fino ad ora non hanno dimostrato particolari abilità nel costruire una relazione genuina con i loro cittadini. Certamente, essi hanno istituito e sviluppato molti dei tradizionali istituti democratici (elezioni, organi rappresentativi, assemblee nazionali e indipendenza del potere giudiziario, per citare i più rilevanti) sebbene questi ultimi siano serviti soprattutto per mantenere lo *status quo*, cioè la loro permanenza al potere. I cittadini non hanno acquisito un ruolo decisivo negli affari pubblici, e senz'altro non rappresentano ancora una variabile indipendente di cui la mancata alternanza del potere è un primo e palese esempio. D'altra parte l'incertezza è requisito fondamentale in un sistema democratico relativamente legittimato dall'elettorato<sup>4</sup>.

Il processo di riforme però non è estraneo alla regione poiché diversi tentativi erano già stati compiuti nel passato. Ciò che probabilmente differenzia il processo in corso dai precedenti è invece l'inarrestabile ricerca di legittimità fra l'elettorato. I governi cercano consenso per rinforzare la loro autorità e manifestare agli occhi della comunità internazionale la partecipazione popolare.

Per quanto riguarda il caso specifico delle donne, molti Stati hanno progredito in tema di diritti politici: estendendo gli stessi diritti alle donne laddove non erano ancora stati accolti nella costituzione (è il caso del Kuwait nel 2006)<sup>5</sup> o, dispiegando sforzi per darne maggiore applicabilità, sul piano legislativo attraverso leggi che richiamassero a un diritto di partecipare in politica in condizioni di eguaglianza, sul piano esecutivo attraverso politiche governative a favore di una promozione della partecipazione femminile nonché l'adozione di sistemi oramai ampiamente utilizzati, quali le quote e altri meccanismi per garantire una maggiore rappresentanza delle minoranze in Parlamento.

Sebbene sul piano formale taluni progressi siano avvenuti, sul piano pratico, l'effettivo svolgimento della vita politica sembra

<sup>2</sup> Cfr. Rapporto sullo sviluppo umano nel mondo arabo, *Toward the Rise of Women in the Arab World*, UNDP, 2005.

<sup>3</sup> Roger Owen argomentò come la Guerra del Golfo del 1990-1991 e il collasso dell'Unione Sovietica hanno rappresentato il maggior catalizzatore per la riforma politica ed economica. Difatti, egli parlò al riguardo di «*remaking* della struttura di governo del Medio Oriente». R. Owen, *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*, London-New York, Routledge, 2004 (3rd ed.), pp. 93-109.

<sup>4</sup> *Ibidem*, 92. Owen presenta il processo elettorale come un ingrediente essenziale per guadagnare l'immagine di un'opposizione credibile di fronte ai Paesi occidentali.

<sup>5</sup> L'Arabia Saudita ancora non riconosce il diritto di voto alle donne.

alquanto distinta, e giunge perfino a produrre risultati inaspettati, contradditori e assai lontani dai proclami pubblici. Le donne non sono ancora pienamente coinvolte nella gestione degli affari pubblici<sup>6</sup> e delle relative riforme e, laddove esercitano attività nell'arena politica, devono spesso fronteggiare un ambiente ostile, dominato da corruzione, intimidazioni e persino, violenza.

L'Egitto di Nasser aveva già mostrato la sua sensibilità verso un ruolo femminile attivo. In questa sede, è sufficiente ricordare che nella sua retorica di potere egli incoraggiò la partecipazione e il voto delle donne. È altresì vero che la sua politica ha portato in parte a oscurare i benefici di una cittadinanza attiva e ha complicato, con cavillose leggi e regolamenti, un sano passaggio da cittadine passive ad attiviste (Botman, 1999). Alla luce di simili atteggiamenti che hanno caratterizzato la vita politica passata, appare particolarmente interessante verificare nel dettaglio le iniziative dell'attuale Presidente che si richiama alla democrazia, cittadinanza e uguaglianza nei discorsi pubblici, enfatizzando la voce dei cittadini come caposaldo dell'agenda politica. Recentemente, durante la Conferenza annuale del 2006, il Partito Nazionale Democratico, il partito al governo, ha approvato un documento politico, *Paper su cittadinanza e democrazia*<sup>7</sup>, che impegna lo stesso Governo a una concreta attuazione del programma richiamando al senso di appartenenza, unità nazionale e partecipazione dei cittadini alle attività politiche<sup>8</sup>. Una studiosa, Suad Joseph, ha detto che «nonostante le costituzioni scritte siano scritte con il linguaggio universale della cittadinanza nei Paesi del Medio Oriente, le istituzioni pubbliche e i processi politici hanno considerato i cittadini maschi e le donne membri di seconda classe della comunità politica» (Joseph, 1986). Questa affermazione vale ancora per l'Egitto attuale?

<sup>6</sup> Il *Gender Index Gap* prodotto dal *World Economic Forum*, l'ultimo per data di pubblicazione, indica la percentuale di donne impegnate in Parlamento e con cariche ministeriali per l'anno 2007. L'Egitto, in termini di *political empowerment* è collocato ancora nelle ultime posizioni su scala mondiale (120 su 128). Vedi il sito [www.weforum.org/pdf/gender-gap/rankings2007.pdf](http://www.weforum.org/pdf/gender-gap/rankings2007.pdf).

<sup>7</sup> Il confine fra Governo e partito al governo nelle dinamiche del Paese è piuttosto labile.

<sup>8</sup> Cfr. il documento ufficiale del Partito Nazionale Democratico disponibile sul sito [www.ndp.org.eg/en/Policies/CitizenshipRights.aspx](http://www.ndp.org.eg/en/Policies/CitizenshipRights.aspx), da cui si evince come il partito al governo sia impegnato con azioni di attuazione di tali diritti.

### **3. L'agenda politica egiziana e la sua nuova attenzione verso cittadinanza, partecipazione politica e donne**

Gli ultimi sette anni hanno prodotto una serie di importanti e vivaci vicende per l'Egitto, probabilmente stimulate da fattori di ordine sia interno che internazionale. A un primo sguardo, sembra evidente che il governo locale abbia intrapreso una poli-

tica di riforme che fa perno su tre principali pilastri: elezioni, donne e partiti politici. L'agenda ha, difatti, precisato la necessità di promuovere elezioni libere e giuste, così come definite dalla prassi oramai estesa a livello internazionale, di favorire l'esecuzione dei diritti alle donne al fine di ridurre le disuguaglianze e la mancanza di giustizia sociale che risulta da una discriminazione basata sul genere e ancora radicata sul territorio; da ultimo la necessità di rafforzare il ruolo dei partiti politici per consentire loro di entrare nel gioco elettorale e partecipare al dibattito politico<sup>9</sup>.

Tuttavia, all'impegno formale del Governo, non segue ancora un tangibile cambiamento nel sistema. Al contrario, le azioni recenti intraprese dallo Stato sollevano dubbi in merito all'ambiguità con cui sta conducendo le sue politiche. Ne consegue facilmente che, anche l'attuale politica, quando analizzata, si presenta come un'attività di cosmesi che rende evidente il contrasto fra la retorica ufficiale che si richiama al modello di cittadinanza e la realtà, caratterizzata da elezioni poco trasparenti, di libertà opinabile e dominate da un crescente grado di violenza, sia diretta che indiretta. I partiti politici non hanno concrete possibilità di competere al gioco elettorale, anche per la mancanza di risorse (siano esse umane, finanziarie o manageriali) o per la loro assai limitata rappresentatività popolare (Ottaway, 2004).

Indiscutibilmente, taluni eventi internazionali che si sono succeduti, e fra essi i più memorabili sono lo scoppio della seconda Intifada e l'invasione americana dell'Iraq, hanno contribuito ad accrescere la mobilitazione popolare, le manifestazioni di strada e la nascita di nuovi movimenti impegnati in politica per opporsi alle iniziative occidentali e alla politica estera condotta dal Presidente Mubarak<sup>10</sup>. I cittadini hanno apparentemente guadagnato spazio nel dibattito pubblico e, una timida ma comunque esistente voce di opposizione e di critica si è diffusa. Assieme, l'influenza della comunità internazionale è cresciuta attraverso sempre più numerosi progetti di aiuto allo sviluppo anche nel campo della partecipazione e della cittadinanza<sup>11</sup>. A riprova, interviene tutta l'attività di *advocacy*<sup>12</sup> e sensibilizzazione che le organizzazioni internazionali stanno sviluppando, come la pubblicazione del rapporto sullo sviluppo umano nei Paesi Arabi promosso da United Nations Development Program (2002) che espone in maniera analitica il deficit più elevato nel

<sup>9</sup> Cfr. International Institute for Democratic and Electoral Assistance (IDEA), *Building Democracy in Egypt*, Rapporto del 2005. Esso offre una generale ma particolarmente aggiornata panoramica della recente agenda politica dell'Egitto.

<sup>10</sup> Per una visione generale delle iniziative degli egiziani, *A Chronology of Dissent: September - November 2000*, in «Al-Ahram Weekly», 23 June 2005.

<sup>11</sup> Uno fra tutti è proprio il progetto realizzato da IDEA da cui scaturisce il rapporto 2005 sopraccitato.

<sup>12</sup> Con il termine *advocacy* si fa riferimento in questa sede all'attività di organizzare strategicamente le informazioni per combattere le disuguaglianze nelle relazioni. Molti studiosi la considerano una vera e propria azione di influenza nelle politiche pubbliche dei singoli Stati. Cfr. M. Edwards, A. Fowler, *The Earthscan Reader on Ngo Management*, London, Earthscan Publication Ltd, 2002, pp. 100-101.

<sup>13</sup> In particolare, in data 27 febbraio 2005, il Presidente Mubarak intervenne con un discorso alla cittadinanza illustrando la sua visione di una nuova era per la storia politica del Paese. In pratica, Mubarak annunciò la sua intenzione di trovare un sistema elettorale laddove è prevista una competizione a candidato multiplo per la presidenza. Nei mesi successivi, il Parlamento passò una serie di leggi nel quadro della riforma, fra cui la legge sulle elezioni presidenziali, taluni emendamenti alla legge sull'esercizio dei diritti politici, la legge sui partiti politici e, da ultimo, la legge sul funzionamento dell'Assemblea del Popolo e il Consiglio Consultivo. Il Governo lanciò quindi una serie di iniziative al fine di promuovere informazione e consapevolezza intorno all'appuntamento elettorale. Cfr. Ministero dell'Informazione, *Elezioni Parlamentari 2005*, Repubblica Araba d'Egitto.

<sup>14</sup> Il manifesto che illustra l'agenda di riforme nel Paese, presenta la democrazia, la libertà e i diritti umani come principale fondamento dell'intrapreso percorso verso una «nuova fase di lavoro politico».

<sup>15</sup> Preme sottolineare che il Consiglio Consultivo non è completamente elettivo. Dei 264 membri, solo 176 sono eletti tramite voto popolare mentre i restanti 88 sono nominati dal Presidente.

<sup>16</sup> Nel 2006, le elezioni municipali furono ritardate di due anni e, finalmente, celebrate lo scorso giugno.

<sup>17</sup> È importante notare che l'Egitto accolse già nel 1982 per il tramite del Decreto Repubblicano n. 345 del 1981, il Patto internazionale sui diritti civili e politici che proclamava il diritto di partecipare alla vita politica. Per quanto riguarda il caso specifico delle donne, poi, l'Egitto ratificò negli stessi anni ulteriori dichiarazioni, quali la Convenzione sui diritti politici delle donne che fu introdotta nel 1954. Tale documento sottolinea il diritto delle donne a partecipare alla politica senza discriminazione alcuna (artt. 1, 2 e 3), così come la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, ratificata nel 1981 (Decreto Repubblicano n. 434 del 1981).

rispetto e applicazione dei diritti alle donne nell'intera regione araba rispetto alle altre parti del mondo in via di sviluppo. Esso ha contribuito considerevolmente a nutrire il dibattito in materia di giustizia ed equità legato al ruolo delle donne.

Sul fronte domestico, il Presidente Mubarak, ha lanciato riforme rivolte a ridisegnare la carta politica del Paese<sup>13</sup>. Come già anticipato, rispetto a riforme precedenti, si avverte con Mubarak una crescente ricerca di credibilità popolare<sup>14</sup>. A partire dal 2000, l'Egitto ha celebrato elezioni parlamentari regolari insieme a referendum, elezioni per il Consiglio Consultivo (*Majlis al Shura*)<sup>15</sup> e per i Consigli Locali (*Majlis al Magallia*)<sup>16</sup>. Inoltre, esse sono state organizzate nell'ottica di renderle più giuste e libere tramite l'adozione di *good practice* mutate dal Diritto internazionale<sup>17</sup>, come la supervisione da parte del potere giudiziario delle elezioni piuttosto che dal Ministro dell'Interno come è stata fino alla fine del secolo precedente. Le elezioni parlamentari tenutesi nel novembre 2000 sono state le prime nel mondo arabo dopo la firma della Dichiarazione della Comunità delle Democrazie avvenuta a Varsavia, di cui peraltro l'Egitto risulta Stato firmatario. Tale Dichiarazione ha impegnato gli Stati ad adottare una serie di misure e pratiche in materia di diritti politici<sup>18</sup>. Inoltre, è stato concesso il monitoraggio sulle operazioni di voto da parte delle ONG locali sotto il coordinamento del Consiglio Nazionale per i Diritti Umani insieme all'uso di urne trasparenti per i seggi elettorali.

Per quanto riguarda i risultati elettorali, è necessario precisare come si sia registrato un significativo incremento nel numero dei candidati così come un ingresso, peraltro in crescendo, dei candidati legati al movimento dei Fratelli Musulmani come indipendenti.

In generale, la campagna elettorale è stata caratterizzata da una maggiore copertura mediatica come dimostrano i numerosi annunci e il materiale informativo diffuso per illustrare l'importanza del voto di ogni singolo cittadino e la relativa procedura. In particolare, le elezioni del 2000 sono state precedute da una forte promozione della partecipazione al momento elettorale delle donne, dei giovani e dei copti, gruppi tradizionalmente sotto-rappresentati in politica. Anche la televisione diede un contributo notevole in tal senso, soprattutto per quanto riguarda programmi indirizzati agli elettori donne (Boutaleb, 2004). Tali iniziative vennero poi avallate dal Consiglio Nazionale per

le Donne che supportò anche con attività di formazione il diritto di voto in rosa<sup>19</sup>.

Nel 2005, il referendum sull'art. 76 della Costituzione egiziana consentì ai cittadini di eleggere il loro Presidente per la prima volta in sostituzione alla precedente elezione indiretta a maggioranza dei 2/3 del Parlamento in seduta comune.

Ulteriori segni di questa nuova enfasi possono essere trovati nella recente riforma costituzionale confermata con referendum popolare in data 26 marzo 2007 e, nello specifico nel nuovo testo dell'art.1 che afferma: «la repubblica araba d'Egitto è uno stato democratico fondato sulla cittadinanza» (a differenza del precedente testo che definiva l'Egitto come «uno stato democratico socialista fondato sulla forza lavoratrice del popolo»)<sup>20</sup>. Assieme, tali cambiamenti ristabiliscono nuovamente il sistema delle quote a favore delle donne. L'impegno del Governo va oltre però: la cittadinanza è diventata la base principale dei dieci punti del programma svelato dal Presidente il quale ha spiegato le sue ferme intenzioni di volerne perseguire il principio. Anche in occasione delle ultime elezioni, avute a giugno, il Governo ha sottolineato la ricerca di un'ampia partecipazione dell'elettorato al processo decisionale (*Shura Elections*, 2007)<sup>21</sup>.

Infine, i partiti politici hanno cominciato a trattare nei loro dibattiti e programmi la questione delle donne in politica promettendo, tra l'altro in fase elettorale, di includere candidati donne. Perfino i Fratelli Musulmani, tradizionalmente più conservatori sulla questione, hanno modificato la loro attitudine nei confronti di concetti quali cittadinanza e donne, come dimostrano le ultime dichiarazioni<sup>22</sup>. Nel 2000, ad esempio, promossero la candidatura di una donna a membro del Parlamento<sup>23</sup>, ripetendosi poi anche durante le elezioni del 2005<sup>24</sup>.

In via generale, tutti i principali attori politici hanno ufficialmente intrapreso politiche volte alla promozione della registrazione alle liste elettorali e al conseguente esercizio del diritto di voto da parte di entrambi i sessi, ponendo una particolare attenzione per il voto femminile.

Le ragioni che sottendono la ricerca di un consenso elettorale così forte sono varie: il bisogno di confermare la legittimità dell'autorità anche di fronte alla comunità internazionale sempre più consapevole delle vicende interno all'Egitto oppure il semplice bisogno da parte del singolo candidato di un più elevato numero di votanti per conseguire la vittoria elettorale.

<sup>18</sup> L'importanza strategica di tale evento viene, inoltre, sottolineata, da professori egiziani come M. Makram-Ebeid, già membro del parlamento. M. Makram-Ebeid, *Elections in Egypt: Rumbblings for Change*, in *Elections in the Middle East, Elections in the Middle East: What Do They Mean*, in «Cairo Papers in Social Science», vol. 23, n. 1-2, 2002, pp. 26-37. Cfr. per il testo completo, il sito [www.demcoalition.org/pdf/warsaw\\_english.pdf](http://www.demcoalition.org/pdf/warsaw_english.pdf).

<sup>19</sup> Cfr. il sito <http://shura.sis.gov.eg/html/video.htm> insieme al manuale degli elettori pubblicato in occasione delle elezioni parlamentari del 2005.

<sup>20</sup> Per il testo completo vedi il sito <http://constitution.sis.gov.eg/en/nconsti.htm>

<sup>21</sup> A titolo esemplificativo, basti qui segnalare i seguenti articoli: *Shura Elections: The Citizens Make the Future*, in «Al-Ahram Weekly», 11 June 2007; *Citizenship and Taking Part in the Shura Council Elections*, in «Al-Ahram Weekly», 11 June 2007.

<sup>22</sup> I Fratelli Musulmani presentarono il loro programma in conferenza stampa il 4 marzo 2004 presso il Sindacato dei Giornalisti al Cairo. L'iniziativa includeva, tra gli altri punti, anche un rafforzamento della cittadinanza in favore degli egiziani tramite lo sviluppo personale, le istituzioni politiche e le riforme elettorali (*Muslim Brotherhood, Initiative for Reform in Egypt*).

<sup>23</sup> Jihan Al-Halafawi fu candidata nella circoscrizione di Alessandria.

<sup>24</sup> Makarem Al-Deiri fu il nome della seconda candidata donna.

In verità, ciò che vorrei argomentare risiede proprio nel legame esistente fra simili sforzi spesso ancora allo stadio formale e il relativo beneficio del singolo cittadino. Nello specifico, l'importanza attribuita al voto femminile, indipendentemente dalle ragioni, ha scatenato una serie di iniziative che comunque hanno favorito la registrazione delle donne alle liste e, in ultima analisi, ha contribuito a legalizzare lo *status* femminile, come verrà illustrato nei dettagli e con esempi più concreti a breve.

In proposito è necessario inquadrare quali sono le reali intenzioni del Governo nel dare maggior valore alla cittadinanza e, in particolare, come persegue l'inclusione delle donne nel gioco politico.

#### **4. La cittadinanza politica al femminile: il contesto storico e giuridico**

L'Egitto dovrebbe aver consolidato una certa familiarità con le istituzioni democratiche, quali Parlamento, elezioni ed elettorato. Dal 1882, la vita politica egiziana, difatti, è regolata da una Costituzione<sup>25</sup>. In aggiunta, va detto che l'Egitto vanta la più lunga tradizione parlamentare del mondo arabo, con elezioni che si celebrano fin dal 1923. Malgrado il suo ruolo pionieristico nel campo dell'ingegneria costituzionale, il Paese sta ancora sperimentando meccanismi costituzionali per incoraggiare la partecipazione dei cittadini, poiché il sistema politico *per se* ha fallito in tutti i suoi tentativi precedenti.

Per una profonda comprensione e critica degli anni recenti, è necessario prima un breve *excursus* sull'evoluzione giuridica dei diritti politici in favore delle donne in Egitto.

Le donne hanno ricevuto il diritto di voto nel 1956, facendo sì che l'Egitto diventasse il terzo Paese nella regione dopo il Libano (1952) e la Siria (1953) a riconoscere il suffragio maschile e femminile. La Costituzione del 1971 ha sancito eguali diritti politici, ribadendo tra l'altro l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge (art. 40 Cost.) nonché l'impegno dello Stato a garantire un equilibrio fra i doveri della donna nei confronti della famiglia e il suo lavoro nella società (art. 11 Cost.)<sup>26</sup>. Assieme, ha indicato la partecipazione al voto come «dovere nazionale» (art. 62 Cost.)<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> La prima costituzione fu definita «ordinanza fondamentale» (*al-la'iha al-asasiyya*).

<sup>26</sup> L'art. 11 afferma che «lo Stato garantisce un equilibrio fra i doveri della donna nei confronti della famiglia e il suo lavoro nella società considerando la donna uguale all'uomo nella sfera politica, sociale, culturale ed economica senza pregiudicare le regole della giurisprudenza islamica (*Sharia*)».

<sup>27</sup> L'art. 62 afferma: «I cittadini godono del diritto di voto, di nominare ed esprimere la loro opinione in occasione di referenda secondo le modalità previste dalla legge. La partecipazione alla vita pubblica è un dovere nazionale».

Ai sensi della legge 73/1956 sull'esercizio dei diritti politici<sup>28</sup>, ogni egiziano, maschio o femmina, al compimento della maggiore età (18 anni) acquisisce la capacità di agire e, dunque, può esprimere il suo/la sua opinione indipendente attraverso il referendum o le elezioni dei membri dell'Assemblea del Popolo (*Majlis al Shaab*)<sup>29</sup>, il Consiglio Consultivo (*Majlis al Shura*)<sup>30</sup> e i Consigli Locali (*Majlis al Magallat*)<sup>31</sup>. Diversi emendamenti si sono susseguiti (se ne contano almeno 11) di cui il più recente è stato la nuova legge 167/2000. Un nuovo testo è stato discusso nel maggio 2007 dal Parlamento. L'incipit legislativo degli anni cinquanta ha dato un forte contributo alla creazione di una cultura politica di partecipazione popolare cominciata a diffondersi fin dall'epoca di Nasser, considerata proprio l'epoca d'oro per le donne (Botman, 1999). Con la presidenza Nasser, infatti, non solo è stato riconosciuto il suffragio universale maschile e femminile ma è cominciata una vera e propria apertura della sfera pubblica alle donne alle quali la politica di Nasser ha offerto maggiori opportunità sul piano dell'istruzione e del lavoro senza dimenticare il coinvolgimento femminile nella lotta nazionalista. Nasser, in altre parole, ha legittimato il lavoro della donna fuori casa incoraggiando la stessa ad abbracciare la politica.

Nel 1979 il voto diventa obbligatorio anche per le donne. Tuttavia, non tutti i cittadini automaticamente possono esercitarlo poiché essi devono anche registrarsi nelle liste elettorali<sup>32</sup>. Difatti, dopo la rivoluzione del 1952, l'Egitto ha stabilito un iter burocratico da seguire per la registrazione, peraltro assai cavilloso e di difficile attuazione per la popolazione che vive in prevalenza nelle campagne, lontano dagli uffici pubblici e dai distretti di polizia.

Inoltre, come sostiene la legge, è necessario essere cittadino. In mancanza di tale *status*, il singolo o la singola non può godere di diritti politici poiché essi non gli/le vengono riconosciuti. Fino a tempi piuttosto recenti, e per molte donne ancora ai giorni nostri, lo *status* di cittadino non era condizione così scontata. Si ricordi in proposito la precisazione anticipata nella prima parte del presente lavoro, in merito al rapporto imprescindibile e unico fra cittadinanza e diritti politici.

Per quanto riguarda l'appartenenza all'elettorato passivo (coloro cioè che si candidano alle elezioni), occorre ricordare l'operato del Presidente Sadat che attua azioni sul piano legislativo facen-

<sup>28</sup> Art. 1 della legge 73/1956 sull'esercizio dei diritti politici che venne sostituita da un nuovo testo, la legge 173/2005.

<sup>29</sup> Nella separazione dei poteri, così come è stata concepita nel sistema egiziano, l'Assemblea del Popolo detiene il potere legislativo, approva la politica generale dello Stato, il piano di sviluppo economico e sociale insieme al bilancio. Inoltre, l'Assemblea esercita il controllo sul potere esecutivo così come identificato nella Costituzione al Capitolo V.

<sup>30</sup> In virtù del Capitolo V della Costituzione, il Consiglio Consultivo risulta ricoprire un ruolo meramente consultivo. In particolare, esso è incaricato di intraprendere ricerche e sottomettere proposte al fine di preservare i principi della rivoluzione del 1952, consolidare l'unità nazionale e la pace sociale, proteggere l'alleanza delle forze lavoratrici e gli obiettivi socialisti così come i valori base della società, i suoi diritti, i suoi pubblici doveri e, infine, rafforzare il sistema socialista democratico (art. 194 Cost.).

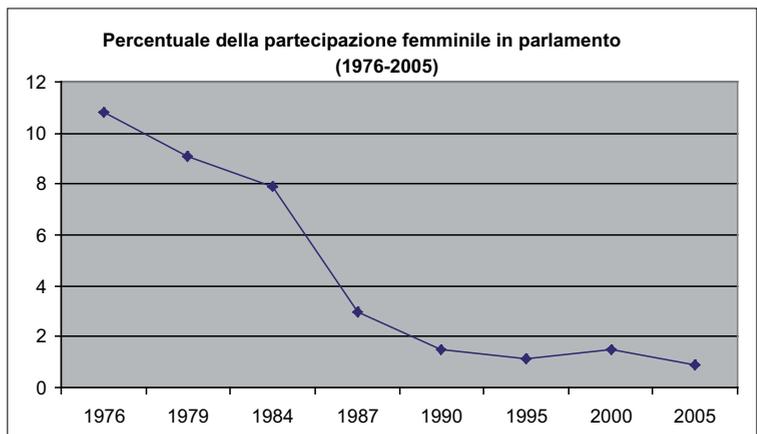
<sup>31</sup> La Repubblica Araba d'Egitto è costituita da unità amministrative, governatorati, città e villaggi.

<sup>32</sup> La legge, difatti, chiarisce che ogni persona il cui nome sia inserito nella lista elettorale ma manca di esercitare il proprio diritto di voto è chiamato a pagare un'ammenda di 100 lire egiziane. Tuttavia, il suddetto articolo non è stato mai applicato.

do approvare dal Parlamento una legge per promuovere maggiore partecipazione alla competizione elettorale (grafico 1). In pratica si tratta della legge elettorale 114/1983 che stabiliva infatti come «ogni lista nei 31 distretti dovesse avere un membro», assicurando quindi che almeno una donna avrebbe ottenuto un seggio in aggiunta a quelli risultanti dalla competizione naturale con i candidati maschi. Tuttavia, il sistema di quote è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte Costituzionale Suprema poiché violava il principio di eguaglianza fra uomini e donne e quindi non più incluso nella successiva legge elettorale 188/1986.

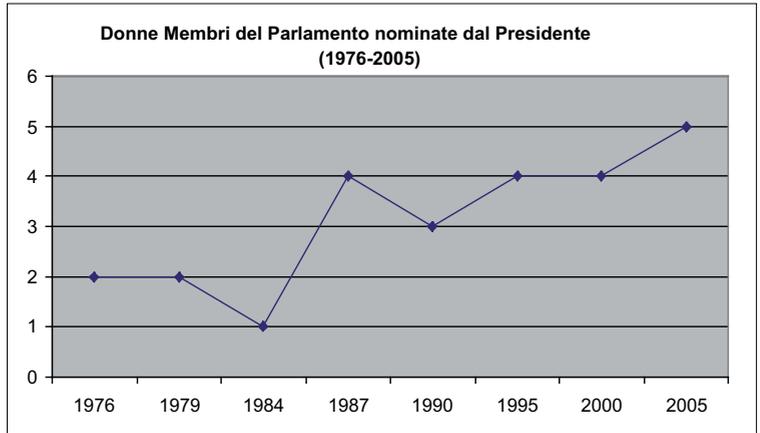
L'eliminazione del sistema di quote non ha avuto inizialmente un forte impatto negativo sulla partecipazione femminile poiché il meccanismo della lista di partito ha continuato a favorire le candidature delle donne. Quando, però la risoluzione della Corte Costituzionale Suprema 201/1990 passa, le liste vengono abolite e rimpiazzate da elezioni individuali che hanno da subito ristretto l'accesso al Parlamento per le donne che si sono trovate a competere direttamente e unicamente con la componente maschile. Appare rilevante sottolineare al riguardo che il Presidente giustificò il cambio argomentando che da quel momento le donne, in quanto pienamente capaci di affrontare la competizione maschile, non necessitavano più di meccanismi legali particolari che garantissero la loro presenza in politica<sup>33</sup>. Gli anni che sono seguiti hanno provato quanto fosse erronea la sua valutazione.

**Grafico 1. La partecipazione femminile in Parlamento nella storia egiziana. Fonte: Soliman, 2006**



<sup>33</sup> In cifre, la partecipazione delle donne appare come segue: dal 1957 al 2000 la rappresentanza femminile in Parlamento aumentò dallo 0,5% al 2,4%. La sola eccezione è il periodo 1979-1984 allorquando le cifre balzarono rispettivamente all'8,9% e 7,86% per merito della legge che garantiva i 31 seggi in Parlamento.

**Grafico 2. Numero di membri femminili in Parlamento nominati dal Presidente durante la vita parlamentare egiziana. Fonte: Soliman, 2006**



Passando a un'analisi quantitativa dei risultati elettorali con particolare riferimento alle ultime tre elezioni parlamentari (grafico 2), risulta evidente come, la presenza di rappresentanti femminili sia abbastanza bassa. Infatti, il Presidente Mubarak a partire dal 2000 si è nuovamente avvalso della sua prerogativa, vale a dire la possibilità di nominare dei membri e, da ultimo, nella riforma costituzionale ha voluto reinserire il sistema delle quote.

Allo stato attuale, difatti, l'emendato art. 62 del nuovo testo costituzionale come approvato in un unico testo dal Parlamento prevede che le donne abbiano garantito un minimo di seggi in entrambe le Camere. Quale sia il numero preciso però non è ancora stato dettagliato al momento della stesura del presente articolo.

La questione però deve essere inserita nel suo contesto politico e istituzionale originario cui è direttamente collegato, anche in considerazione del fine ultimo del presente lavoro che protende a utilizzare l'accezione politica della cittadinanza alle donne per valutare le dinamiche più generali del Paese.

Pur tornando nella fase conclusiva su tali argomenti, appare necessario sottolineare fin da ora il peso di una legge di emergenza che è in vigore dal 1981<sup>34</sup>. In presenza di uno *status* giuridico straordinario, nella specie, la lotta al terrorismo da affrontare, che diventa la normalità e si prolunga nel tempo, la vita politica del Paese non può che risentirne in termini negativi e in particolare ne risentono i gruppi di cittadini tradizionalmente

<sup>34</sup> A ben guardare, lo *status* di emergenza fu attuato per la prima volta nel 1958 e previsto, originariamente, per tre principali casi: guerre, catastrofi e malattie disastrose. Venne poi, in seguito all'assassinio di Sadat, data un'interpretazione più ampia ed estesa a situazioni di terrorismo e violenza interna. Si ristabilì così nel 1981 una legge di emergenza che riconosceva al Governo ampi poteri ai fini della sicurezza nazionale.

più deboli come le donne, che si vedono intaccate le loro libertà principali quali, libertà di espressione e di associazione. Difatti, la legge di emergenza ha assegnato poteri di censura, arresto e detenzione tramite il ricorso anche a corti di sicurezza speciali (il cui verdetto non è appellabile) al Presidente e alle autorità incaricate della sicurezza nazionale senza però marcare limiti chiari e con il rischio verosimile che tali poteri vengano esercitati in uno stato di arbitrarietà. Assieme, una legge affronta il tema specifico della libertà di espressione e associazione con conseguenze volte a incidere sull'organizzazione e le attività dei partiti politici e più in generale di ogni sorta di incontro pubblico<sup>35</sup>.

Disegnata a grandi linee la situazione istituzionale presente nel Paese, sorgono taluni quesiti peraltro di ardua risposta e soprattutto legati all'interpretazione che si può dare a una politica costellata di ambiguità non solo di mero ordine politico ma anche di ordine giuridico e costituzionale. Le riforme sono ancora azioni di retorica politica o prova di make-up che nasconde un preciso programma a tratti autoritario che è arrivato ad attuare misure restrittive anche sul piano dei diritti e delle libertà? Focalizzarsi sul ruolo delle donne durante le elezioni può certamente dare qualche stimolo a una risposta o quantomeno a chiarimenti più esaurienti.

## **5. La cittadinanza politica femminile: il significato pratico**

Ai fini del voto, si è visto che i cittadini sono chiamati ad attivarsi e registrarsi presso le liste elettorali. Fino a tempi piuttosto recenti, un considerevole numero di donne, sebbene nel pieno possesso di tutti i requisiti, non si erano mai registrate. Tale mancanza era dovuta non tanto alla poca considerazione di cui godeva il momento elettorale bensì alla mancanza del riconoscimento legale e, dunque, dello *status* di cittadino, che nella pratica si estrinseca con il possesso della carta d'identità. Nel 1994, per la prima volta, in occasione della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo organizzata dalle Nazioni Unite al Cairo, gli esperti hanno posto l'attenzione sul problema del riconoscimento della cittadinanza alle donne, la partecipazione elettorale femminile e la relativa registrazione al voto. Organiz-

<sup>35</sup> Restringendo il campo ai casi in cui sono state coinvolte donne, si veda: *Egypt: Security Forces Attack Opposition Demonstrators Eyewitness Testimony of Plainclothes Police Beating Protestors*, Human Rights Watch, comunicato stampa, pubblicato il 2 agosto 2006; *Egyptian Police Arrest Eight Activists at Protest against Sexual Harassment of Women*, in «International Herald Tribune», 14 November 2006.

zazioni non-governative, già attive a livello locale, hanno arricchito il dibattito con rapporti sul tema, e in particolare una ricerca ha rivelato che il 92,6% delle donne egiziane<sup>36</sup> non era registrata nelle liste elettorali. Al riguardo, preme sottolineare che il Governo aveva già avviato iniziative creando il Consiglio Nazionale della Madre e del Bambino nel 1989. In realtà, solamente nel 2000 il Governo ha avviato una vera e propria politica in tale direzione favorendo la distribuzione delle carte d'identità e le relative carte elettorali alle donne, al quale si affiancano anche progetti di associazioni locali. Nella specie, il decreto presidenziale 90/2000, ha creato il Consiglio Nazionale per le Donne investito dell'incarico di promuovere e migliorare lo *status* della donna nel Paese e, nel campo politico, incoraggiare non solo la partecipazione alle elezioni come elettrici ma anche come candidate. Ai sensi del mandato, il Consiglio, organo governativo ma con base nella sede del Partito Nazionale Democratico, ha avviato la sua attività raccogliendo nel Comitato Direttivo donne impegnate già nella sfera politica ma chiaramente appartenenti a uno strato della società privilegiato socialmente ed economicamente, come peraltro già sottolineato dal più autorevole lavoro di identikit della donna impegnata nella sfera politica egiziana e condotto da Sullivan nel 1986. Attualmente un esempio è costituito da Farkhonda Hassan, Segretario Generale del Consiglio Nazionale per le Donne e Deputato insieme a Georgette Abdou Sobhy Kallini, nominata dal Presidente all'Assemblea del Popolo e membro del Partito Nazionale Democratico. Preside poi il Consiglio Nazionale per le Donne la stessa first lady, Susanna Mubarak, nominata (senza elezione alcuna) a capo dell'organo. Sebbene con impatto relativo sulla popolazione, le iniziative con il passare degli anni si sono moltiplicate e, in particolare, si è portato ad esecuzione il programma sulla carta d'identità digitale che, a fine novembre 2005 è riuscito a contare 1.504.617 donne che hanno ottenuto i loro documenti (dati forniti dal Consiglio stesso)<sup>37</sup>. Dal 2000, organizzazioni non-governative hanno cominciato con maggior vigore e, soprattutto con impegni finanziari più cospicui, a lanciare azioni di sensibilizzazione, educazione alla cultura politica e maggiore coinvolgimento negli affair pubblici del Paese. Nello specifico, numerosi progetti che prevedevano la distribuzione delle carte d'identità si sono diffusi, soprattutto nelle aree rurali e periferiche del Paese.

<sup>36</sup> Nelle elezioni del 1957, quando le donne egiziane votarono per la prima volta, la percentuale di votanti donne non superava il 2,6% dell'elettorato, come ricorda il Segretario del Consiglio Nazionale per la Donna. Cfr. sul tema H. Farkounda, *In Depth Study on Women's Participation in Politics*, Cairo, National Council for Women, 2004, pp. 5-6.

<sup>37</sup> L'ultimo censimento, effettuato nel novembre 2006, indica che la percentuale di donne ammonta a 48,88% rispetto a una popolazione totale di 76.500.000 abitanti (dati forniti da CAPMAS, agenzia di statistica nazionale, Egypt State Information Service, <http://www.sis.gov.eg/En/Land&people/Population/030900000000000001.htm>).

A prova degli sforzi effettuati da parte sia del Governo che delle associazioni locali, dati ancora da pubblicare indicano che l'attuale 38% dei registrati alle liste è composto da donne<sup>38</sup>.

A completamento dell'attività delle associazioni, occorre rilevare come esse abbiano dato un contributo fondamentale, più di qualsiasi altro attore politico. Quando si parla, difatti, di sensibilizzazione intorno a certe tematiche, quali la cultura politica e affezione alla politica, esse hanno attivato una capillare attività di informazione e di formazione realizzata anche nelle zone lontane dalla capitale. In tal senso, le organizzazioni non-governative hanno certamente sostituito un'attività che notoriamente noi attribuiamo ai partiti politici i quali, trovandosi in una fase di stallo e ingessatura politica, sono stati incapaci di condurre iniziative di questo tipo. Associazioni quali, Association for Development and Enhancement of Women o Egyptian Centre for Women's Rights, solo per citare le principali, hanno condotto programmi nelle zone più povere e maggiormente abbandonate dalle istituzioni pubbliche<sup>39</sup>. Durante le elezioni del 2005, poi, associazioni con base al Cairo hanno organizzato incontri, conferenze, seminari e tavole rotonde per promuovere un dibattito anche a livello più elevato, fra coloro che già sono coinvolti in politica, invitando in particolare i principali attori politici al fine di stilare una bozza di emendamenti da presentare al governo<sup>40</sup>. Già prima dell'approvazione degli emendamenti costituzionali, però, l'Egyptian Centre for Women Rights, aveva preparato una lista di raccomandazioni e avviato un dibattito in merito alla nuova legge sull'esercizio dei diritti politici<sup>41</sup> insieme ai rappresentanti dei partiti politici. Sebbene non accolte a livello governativo, le loro rimostranze denotano una crescente volontà da parte della popolazione di intervenire negli affari pubblici nonché una chiara capacità organizzativa e preparazione consistente. Prevedibilmente, prima o poi nel futuro, il Governo sarà costretto a prendere in considerazione le voci della cittadinanza, soprattutto allorquando questa si presenterà compatta e organizzata.

Qualora si volesse già stilare un primo bilancio, i risultati sarebbero alquanto desolanti rispetto agli sforzi, che ormai si propongono da qualche anno. Attualmente la percentuale ancora non è aumentata in maniera significativa<sup>42</sup>. Nel 2000, 121 candidate donne indipendenti si sono presentate alle elezioni (si calcoli che il numero totale di candidati era 3036). Seguono poi

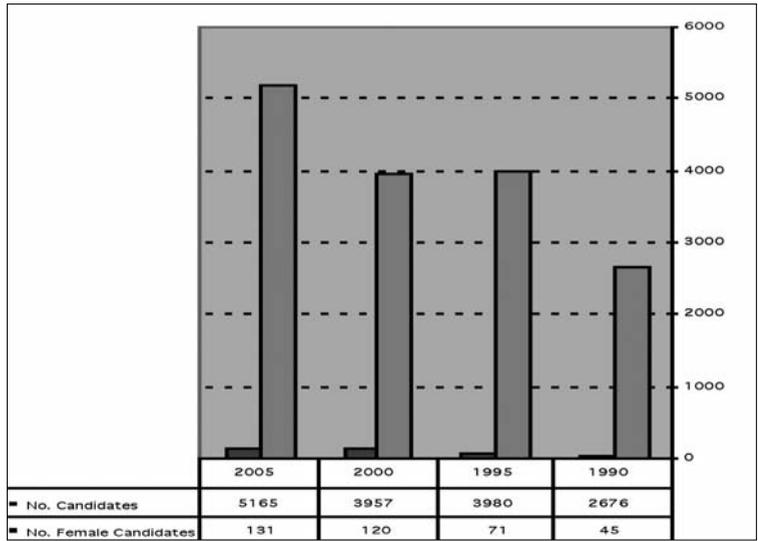
<sup>38</sup> Nella fase di ricerca del caso studio, ho preso in osservazione prevalentemente fonti primarie. Tuttavia, dati ufficiali che possano essere considerati al contempo esaustivi e affidabili sono stati di difficile reperibilità. Nel caso specifico, le cifre qui riportate sono state fornite dagli impiegati appartenenti allo staff del Consiglio Nazionale stesso, in seguito a una serie di interviste effettuate direttamente dalla scrivente. I dati ufficiali più recenti, difatti, risalgono al 2001, quando si è verificato che il numero di donne votanti era salito al 35,12% del numero totale di iscritti alle liste con un massimo raggiunto nel governatorato di Marsa Matruh (46,11%) e un minimo del governatorato di Suez (21,66%). Per dati aggiornati e completi si veda: H. Farkounda, *In Depth Study on Women's Participation in Politics*, cit., pp. 5-6.

<sup>39</sup> È stato verificato che, ad esempio, al tempo della campagna referendaria, molte donne non conoscevano nemmeno il significato di costituzione.

<sup>40</sup> Qualche esempio di simili iniziative è reperibile in rete. Cfr. Archivio dell'Egyptian Centre for Women Rights, <http://www.ecwronline.org/English/News/2005/index.htm>.

<sup>41</sup> Cfr. il documento sottomesso al Governo dall'Egyptian Centre for Women rights, *Ahlaqa naqaascia haul uadah almarrah fi qanun mba-sciarat alhachiq assiasiah algiadid*, distribuito a un incontro pubblico nel maggio 2007.

<sup>42</sup> Cfr. National Council for Women, *Al-marrah fi al-intihabat majlis alschaab 2005*, documento prodotto in collaborazione con UNIFEM e UNDP, Cairo, 2005; National Council for Women, *Report on the Fourth Training Workshop - Women Political Empowerment Project*, in cooperazione con l'Ambasciata Olandese, Cairo, 26-29 giugno 2006.

**Grafico 3. Numero di candidate rispetto al numero totale dei candidati durante le elezioni al Parlamento. Fonte: Soliman, 2006**

le elezioni del 2005 allorquando il numero totale di candidate indipendenti è sceso a 111 (quando il numero globale di candidati era 5165). Di esse una ha concorso supportata dai Fratelli Musulmani, 3 dal Partito El Ghad e El Karama<sup>43</sup>. In percentuale, le partecipanti sono passate a 2,4% nelle elezioni legislative del 2000-2005 e 1% nelle elezioni locali<sup>44</sup>.

L'analisi delle cifre fa emergere almeno tre osservazioni interessanti per spunti di riflessione finale.

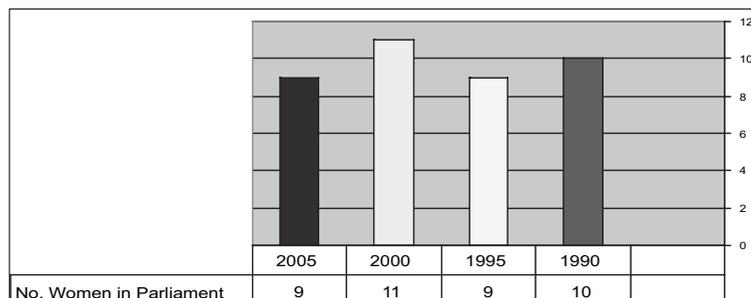
In primo luogo, mentre la percentuale delle candidate donne si è mantenuta, anche con qualche leggero aumento, il valore assoluto rimane particolarmente esiguo, anche guardando ai risultati del 2005, anno in cui le azioni del Consiglio Nazionale per le Donne avrebbero già dovuto cominciare a produrre effetti (secondo i dati del Consiglio, ad esempio, almeno 1000 donne avrebbero beneficiato di corsi di formazione e in occasione di due macro-programmi di sensibilizzazione).

In secondo luogo, la maggior parte delle donne che ha deciso di candidarsi, ha corso come indipendente. Malgrado le promesse elettorali, i partiti hanno mancato di supportare in fase di campagna le donne, come il partito al governo che ha presentato solo 6 donne su 444 candidati. Il sostegno che gli stessi hanno manifestato, difatti, è stato solo a livello formale, con inclusione della questione nel manifesto politico e con l'istituzione, sulla carta, di comitati interni incaricati di affrontare tematiche di

<sup>43</sup> Dei tre, solo il Partito El Ghad è stato legalmente riconosciuto dal Comitato dei Partiti Politici, organo presieduto dal Presidente del Consiglio Consultivo.

<sup>44</sup> Con l'eccezione degli anni in cui si è adottato il sistema delle quote, la media della rappresentanza femminile nel potere legislativo, è oscillata fra 0,5% e 2,4% (periodo temporale: 1956-2000). Le elezioni del 1979 sono infatti un caso unico della storia parlamentare egiziana allorquando 200 donne si sono presentate come candidate e 30 hanno ottenuto il seggio riservato, 3 hanno vinto regolarmente le elezioni e 2 sono state nominate dal Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue prerogative costituzionali.

**Grafico 4. Numero totale di donne (sia elette che nominate) in Parlamento. Fonte: Soliman, 2006**



genere e da inserire nella struttura organizzativa dei partiti (di cui solo il partito comunista, Al Tagamma, è riuscito a dare concreta esecuzione)<sup>45</sup>.

In ultima battuta, anche nel caso in cui le donne siano riuscite a organizzarsi la campagna elettorale e a portarla a termine, hanno avuto limitate vere possibilità di vittoria. Nel 2005, solo 4 hanno vinto il seggio tramite elezioni. Per accedere al Parlamento, le donne devono sperare che il Presidente eserciti le sue prerogative assegnategli dalla Costituzione. Ai sensi dell'art. 87, egli può infatti nominare 10 membri. A partire dal 1995, Mubarak è ricorso in maniera crescente a tale meccanismo, nominando donne affinché potessero entrare alla Camera.

I recenti emendamenti apportati alla Costituzione prevedono nuove garanzie per le donne nell'ottica di raggiungere artificialmente un equilibrio minimo di eguale accesso che la naturale competizione elettorale non è ancora in grado di produrre. L'art. 62 della Costituzione contempla infatti che venga riservato un numero minimo di seggi alla componente femminile. Tuttavia, ancora deve essere emanata una legge che specifichi il numero dei seggi. Basti pensare che nel giugno scorso si sono celebrate le elezioni per il Consiglio Consultivo e poiché nessuna donna è risultata eletta, Mubarak fra i 44 membri di sua nomina, ha scelto 9 donne.

## **6. Cittadinanza politica in favore delle donne: retorica o sostanza?**

Al momento della presentazione del principio di cittadinanza, con riguardo alla sua accezione politica si era anticipata la pecu-

<sup>45</sup> Cfr. *Manuale sulla partecipazione elettorale* e la rivista pubblicata dal comitato femminile del partito. La scrivente ha visionato alcuni numeri dell'anno 2006.

liare prospettiva che tale principio consentiva nello studio dei Paesi Arabi e del rapporto Stato-cittadino. La cittadinanza politica ricalcando la distinzione di T.H. Marshall riguarda principalmente i diritti politici i quali oggi (si ricordi che gli altri due sono diritti civili e diritti sociali) sono quelli che più facilmente identificano lo *status* del cittadino e il suo riconoscimento da parte dello Stato.

Guardando al caso dell'Egitto, il Paese arabo registra ancora un deficit in termini di cittadinanza. Nel quadro delle riforme politiche e costituzionali, gli impegni assunti dal Governo e parzialmente attesi con l'avvio di azioni e politiche attuative volte all'inclusione dei cittadini e nello specifico delle donne nel processo politico, può contribuire in maniera decisiva a dare sostanza al concetto teorico di cittadinanza politica? Sono in grado di produrre risultati tangibili ed effettivi sul cittadino donna? Oppure, simili azioni hanno posto ancora di più l'accento sulle evidenti contraddizioni che sottendono la politica egiziana in generale fra il discorso pubblico (la retorica) e le azioni concrete (la realtà in termini di risultati)?

Nella prima parte dell'analisi, ho descritto il quadro giuridico e l'evoluzione legale dei diritti politici a favore delle donne, quale aspetto teorico del concetto di cittadinanza politica. Assieme, ho presentato talune iniziative legislative ed esecutive (l'adozione di una politica più attenta alla donna e la creazione di un organismo ad hoc, il Consiglio Nazionale per le Donne). Nella seconda parte, ho illustrato i risultati finali che emergono da un'analisi elettorale di tipo quantitativo al fine di valutare l'impatto della legislazione e della politica governativa al fine di verificare il reale impatto delle stesse in termini di partecipazione politica, che rappresenta la seconda componente, quella attiva, del concetto di cittadinanza.

In prima battuta, è necessario precisare come emerge chiaro il ruolo di altri attori attivi nella rete creata dal sistema politico. Le organizzazioni non-governative, come descritto, hanno condotto azioni che sono servite, non solo a sopperire alle mancanze della comune burocrazia che normalmente uno Stato dovrebbe sostenere per il tramite delle sue istituzioni, bensì a ricoprire un ruolo cruciale nella diffusione di una cultura politica improntata alla legalità che normalmente avviene ad opera dei partiti politici.

A partire dal 2000, l'Egitto sta attraversando un periodo parti-

colarmente vitale per quanto riguarda la vita politica, come dimostrano tra l'altro i movimenti popolari che stanno prendendo piede entro i confini domestici. Il Governo ha lanciato riforme politiche fondamentali laddove il coinvolgimento diretto dei cittadini, uomini e donne, nel processo decisionale, attraverso la partecipazione a elezioni, referenda e una più ampia rappresentanza in Parlamento, costituiscono i punti di forza dell'agenda presidenziale. Appare, dunque, un impegno serio e quanto mai audace per nutrire un concetto fino ad ora rimasto valido solo sul piano teorico, vale a dire il principio di cittadinanza politica allorché riconosciuto a tutti i segmenti della società, donne incluse visto che rappresentano nella società egiziana uno dei gruppi prevalentemente emarginati.

Il principio stesso di cittadinanza politica ha rappresentato per la presente analisi la chiave di lettura che ha permesso di portare in luce taluni aspetti particolari ma al contempo cruciali per una lucida e completa comprensione del programma complessivo di riforme. In particolare esso ha sottolineato la questione del riconoscimento legale di cittadino, quale *status* non affatto ovvio allorquando si parla di donne. In una simile prospettiva, la ricerca di legittimità da parte del Governo richiamando, anche con azioni concrete, a una partecipazione popolare al voto, ha costituito un incipit importante soprattutto se si guarda a risultati immediati e positivi come può essere l'ottenimento della carta d'identità e la relativa carta elettorale, necessaria per il voto. Di fatto, tale risultato ha un impatto decisamente di lunga portata perché consente il riconoscimento legale della donna, e il relativo godimento che la stessa può trarre dal suo *status*.

A margine, il Governo, insieme ai partiti politici, quando attivi, e alle organizzazioni non-governative, hanno mostrato un maggior interesse e sensibilità per l'argomento, adottando misure sostanziali per favorire l'esercizio dei diritti.

Aiutare le donne a ottenere la carta elettorale è certamente un primo importante passo ai fini del riconoscimento dello *status* di cittadino. Tuttavia, è lecito chiedersi come le donne useranno tali carte per ottemperare a quale dovere nazionale così come definito dal testo costituzionale. In altre parole, le donne, sono consapevoli dell'importanza del voto? E sono in grado di prendere una decisione indipendente? L'ambiente sociale e politico è favorevole a una scelta critica e ragionata?

Certamente i risultati dell'analisi elettorale dimostrano che la

distribuzione non è sufficiente a garantire un coinvolgimento della componente femminile nel processo politico. Inoltre, se si considera la passata vita politica del Paese, ad esempio all'epoca di Nasser (quando le donne hanno ricevuto il diritto di voto e sono state incoraggiate a entrare in politica), appare chiaro come il Paese abbia vissuto una direzione inversa sotto la presidenza Mubarak. Molte donne attualmente impegnate in politica, tra l'altro, rievocano la comparazione con l'epoca di Nasser nel dibattito sulla politica e le donne (Makram Ebeid, 2005).

A un'attenta analisi, interviene il contesto politico dove si inseriscono le vicende elettorali. Allorquando si intraprende una ricerca qualitativa, sebbene non capillare ed esaustiva, questa fornisce già un quadro esemplificativo del clima generale che avvolge il momento del voto. Diversi rapporti pubblicati da organizzazioni non-governative locali, anche con il supporto della comunità internazionale, hanno registrato ripetuti casi di manipolazione dei voti e in particolare dei voti delle donne insieme a episodi di intimidazione e violenza. L'Egyptian Centre for Women's Rights (2005) parlando di utilizzazione delle donne per scopi elettorali ha descritto come a molte donne sia stato impedito l'ingresso al seggio o come i voti in rosa siano stati raccolti direttamente nelle case<sup>46</sup>.

Certamente, a spiegazione di tali episodi concorrono elementi quali le tradizioni e la pressione sociale, dettate da religione e modello patriarcale della famiglia che hanno radicato una visione della donna esterna alla vita pubblica. Inoltre, l'Egitto se dal punto di vista politico pare vivere un clima di peculiare vivacità, d'altro canto, guardando all'economia e alla giustizia sociale, il periodo appare particolarmente critico favorendo una disaffezione verso la sfera politica, ancora considerata incapace di risolvere le reali necessità della popolazione che, a sua volta, la considera un «gioco sporco» che non può influenzare in alcun modo. Difatti, il generale declino che si registra nella partecipazione elettorale dimostra tale scetticismo: dal 50% registrato al tempo delle elezioni del 1995 si è passati a un risicato 25% nel 2005 (Soliman, 2006).

Tali fattori, però, sono sufficienti a spiegare la bassa partecipazione femminile alle elezioni come votanti e come candidate visto che essi hanno da sempre caratterizzato la vita del Paese? Esiste forse una variabile che può essere in grado di motivare il trend in declino dell'ultima decade?

<sup>46</sup> In diverse occasioni si sono registrati casi di violenza e abusi sessuali. Il clima di violenza durante le elezioni è peggiorato a partire dalle elezioni del 1995 ed è poi continuato nel 2000 e nel 2005. Nel 2005 una donna, Soa'ad Tea'alp, è stata investita da un'auto. Un rapporto pubblicato dal comitato autorizzato alla supervisione delle elezioni e del referendum per l'emendamento all'art. 76 della Costituzione, descrive l'escalation di violenza: 15 morti e oltre 500 feriti (ICEM, 2005). Infine, un rapporto sul recente referendum relativo ai 34 articoli della Costituzione, oggetto di revisione, riporta casi di donne obbligate a votare «sì» (Egyptian Centre for Women's Rights, 2007).

L'analisi ha fatto emergere il persistere di evidenti ambiguità. Tuttavia, posso argomentare che potrebbe a ragion veduta esistere un collegamento con la politica generale e di lunga portata adottata dal regime e che negli ultimi anni si è estrinsecata in un inasprimento di restrizioni e regole che hanno portato a limitare drasticamente la libertà nella vita politica dei cittadini, siano essi uomini o donne. Nonostante sia garantito un regolare e pieno esercizio dei diritti politici, e si sia perfino provveduto con azioni concrete a un'effettiva realizzazione, la *performance* di tali diritti non è migliorata. A tale riguardo, potrebbe essere considerata una possibile spiegazione la cosiddetta normalizzazione dello stato di emergenza che ha reso di fatto inapplicabili i principi garantiti dalla Costituzione e, in conseguenza degli ultimi emendamenti, è stato perfino accolto in diversi casi nel testo costituzionale. Soprattutto, tale inasprimento è palese nei casi della libertà di espressione e associazione, che viene limitata per ragioni di sicurezza e, nel momento in cui si traduce nella sfera sociale, diventa poco incoraggiante per un clima di fiducia e apertura politica. Infatti, ciò che sembra essersi verificato è proprio il contrario: un'atmosfera carica di violenza, diretta e indiretta, che si insidia nei vari aspetti della vita politica del Paese (dimostrazioni, incontri pubblici e stampa) e quindi nel momento elettorale raggiunge il suo apice. Per quanto riguarda le donne, un «vecchio meccanismo», come può essere il sistema delle quote poiché già utilizzato in passato, viene ristabilito al fine di garantire un minimo di rappresentanza all'interno delle Camere che la naturale competizione elettorale non riesce a raggiungere. Il sistema e nello specifico i partiti politici, a prescindere dagli impegni formali, non appoggiano al momento della campagna elettorale le candidature femminili. Di fatto, il Governo stesso, al di là delle modifiche costituzionali, non ha dato prove decisive. Non ultimo, il caso, all'ordine del giorno, sulla componente dell'Alto Comitato delle Elezioni<sup>47</sup>, un nuovo organismo istituito con la riforma costituzionale. Esso non include nemmeno una donna.

A riprova della mancanza di fiducia riconosciuta alla sfera politica, interviene la sfera informale, laddove per converso esiste un numero, ancora esiguo, ma significativo di donne, che cominciano a impegnarsi. Loro, come rivelano nelle interviste condotte, preferiscono lavorare dietro le quinte del teatrino che è la politica e le elezioni poiché il clima di violenza e corruzione

<sup>47</sup> Il Comitato include: il capo della Corte d'Appello del Cairo, il capo della Corte d'Appello, un rappresentante della Corte di Cassazione, un rappresentante del Consiglio di Stato, tre membri delle Corti d'Appello, rappresentanti delle Corti di Cassazione e quattro persone pubbliche (artt. 76 e 88 Cost.).

opera da principale elemento frenante. D'altra parte troppi incidenti si sono perpetuati, e non ultimi quelli durante le dimostrazioni di protesta contro elezioni corrotte, o la revisione assai dubbia circa la nuova legge sulla stampa<sup>48</sup>. La violenza, la corruzione e la manipolazione dei voti non sono fenomeni nuovi e sporadici per l'Egitto poiché si ripetono almeno dagli anni novanta. Ma i livelli raggiunti durante le ultime due elezioni rappresentano una ragione valida per non esercitare il proprio diritto di voto e, quindi, a candidarsi<sup>49</sup>. In una simile prospettiva, ci si chiede: il limitato esercizio dei diritti politici da parte delle donne è legato alla sicurezza minata e la conseguente paura diffusa? E, più in generale, può essere legato al deterioramento delle libertà politiche che ha prodotto la normalizzazione dello stato di emergenza?

L'ipotesi del presente lavoro era proprio il legame esistente fra il deficit registrato nell'esercizio dei diritti politici alle donne e il persistere di una situazione di incertezza costituzionale, lasciata a un potere arbitrario che sebbene agisca ufficialmente in nome della sicurezza nazionale, sembra agire in maniera contraddittoria e, soprattutto, manca di rispettare appieno le libertà politiche ampiamente riconosciute.

La peculiare angolarità del concetto di cittadinanza politica alle donne ha dunque consentito di mettere in luce tale ambiguità fra retorica e realtà che caratterizza la politica generale del Governo egiziano. Le recenti modifiche accentuano, inoltre, i tratti autoritari di un regime che, nei fatti, sembra ancora poco interessato alla questione femminile in politica e, più in generale, alla vita partecipativa dei suoi cittadini.

<sup>48</sup> Per esempio, la manifestazione organizzata per il cosiddetto «referendum nero». In tale occasione, difatti, donne giornalista e attiviste politiche sono state assalite e alcune violentate sessualmente. Inoltre, almeno tre di loro sono state arrestate. Cfr. J. Halawi, *Women in Black*, in «Weekly Al-Ahram», 2-8 June 2005. Episodi simili si sono ripetuti l'anno successivo, al momento dell'anniversario dell'evento. Cfr. A. Howdewy, *One Year and the Confrontation Continues*, in «Al-Ahram Weekly», 1-7 June 2006.

<sup>49</sup> La ricerca qualitativa è stata condotta mediante interviste a donne impegnate in politica all'interno di partiti politici (partito Al Ghad, Al Tagammoa e Nasseriano), di movimenti politici (Kifaya) e a giornaliste.

## Bibliografia

- La Costituzione della Repubblica Araba d'Egitto, approvata nel settembre 1971 [http://www.misr.gov.eg/english/laws/Constitution/chp\\_one/part\\_one.asp](http://www.misr.gov.eg/english/laws/Constitution/chp_one/part_one.asp).
- Emendamenti costituzionali del marzo 2007 <http://www.sis.gov.eg/En/>.
- Legge 53/1956 sull'esercizio dei diritti politici e legge 173/2005, <http://www.sis.gov.eg/VR/law/html/entext03.htm>.
- Manuale sulla partecipazione elettorale, Partito Al-Tagammoa, 2006.
- Rivista pubblicata dal Comitato femminile del Partito Al-Tagammoa.
- Aboul-Wafa A., El Amrani I., *Sister Doing It for Herself: The Muslim Brotherhood's Lone Female Candidate Is No Feminist*, in «Cairo Magazine», 27 October 2005.
- Bibars I., *Gender and Citizenship in the Arab World: To Be or Not to Be and Their Compromised Citizenship*, Association for Development and

- Enhancement of Women, relazione presso UNDP nel 2005.
- Botman S., *Engendering Citizenship in Egypt*, New York, Columbia University Press, 1999, pp. 50-74.
- Boutaleb A., *The Parliamentary Elections of Year 2000 in Egypt: A Lesson in Political Participation, Elections in the Middle East*, in «Cairo Papers in Social Science», vol. 23, n. 1-2, Spring-Summer 2004.
- A Chronology of Dissent: September - November 2000*, in «Al-Ahram Weekly», 23 June 2005.
- Citizenship and Taking Part in the Shura Council Elections*, in «Al-Ahram Weekly», 11 June 2007.
- Diamond L., Linz J., Lipset S.M., *Introduction: Comparing Experiences with Democracy*, in Diamond L., Linz J., Lipset S.M. (eds.), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder (Co.)-London, Lynne Rienner Publishers, 1995, pp. 1-38.
- Edwards M., Fowler A., *The Earthscan Reader on Ngo Management*, London, Earthscan Publication Ltd, 2002, pp. 100-101
- Egyptian Centre for Women's Rights, *Bodies Women on Rising, Report on Women in the 2005 Parliamentary Election*, 2006.
- Egyptian Centre for Women's Rights, *Ablaqa naqaascia haul uadab almarrah fi qanun mbasciarat albachiq assiasiah algiadid*, May 2007.
- Egyptian Centre for Women's Rights, *Payment in Advance, Report Form Civil Society Monitors on Women's Sections in the Polling Places During the Egyptian Presidential Elections*, September 2005.
- Ehteshami A., *Is the Middle East Democratizing?*, in «British Journal of Middle Eastern Studies», vol. 26, n. 2, 1999, pp. 199-217.
- Farkounda H., *In Depth Study on Women's Participation in Politics*, National Council for Women, Cairo, 2004, pp. 5-6.
- Halawi J., *Women in Black*, in «Al-Ahram Weekly», 2-8 June 2005.
- Howdewy A., *One Year and the Confrontation Continues*, in «Al-Ahram Weekly», 1-7 June 2006.
- Human Rights Watch, *Egypt: Security Forces Attack Opposition Demonstrators Eyewitness Testimony of Plainclothes Police Beating Protestors*, comunicato stampa, pubblicato il 2 agosto 2006.
- ICEM - Independent Committee for Elections Monitoring, *A Testimony for History: Monitoring the First Pluralistic Egyptian Presidential Elections - The Final Report*, rapporto del settembre 2005.
- IDEA, *Building Democracy in Egypt*, rapporto del 2005.
- Joseph S., *Gender and Citizenship in Middle Eastern States*, in «Middle East Report», vol. 198, n. 4, 1986.
- Joseph S., *Gender and Citizenship in Middle Eastern States*, con introduzione di D. Kandiyoti, New York-Syracuse University Press, 2000.
- Kandiyoti D., *Foreword*, in Joseph S., *Gender and Citizenship in Middle Eastern States*, Syracuse University Press, New York, 2000, pp. xiii-xv.
- Makram Ebeid M., *What Place for Women?*, in «Al-Ahram Weekly», 14 January 2005.
- Marshall T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma, Laterza, 2002 (ed orig. *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950).
- Ministero dell'Informazione, *Elezioni parlamentari del 2005*, Repubblica Araba d'Egitto, 2005.
- Muslim Brotherhood, *Muslim Brotherhood Initiatives for Reform in Egypt*, 2006 [online], <http://www.muslimbrotherhood.co.uk/Home.asp?zPage=Systems&System=PressR&Press=Show&Lang=E&ID=4162>.
- National Council for Women, *Report 2000-2005*, Cairo, Repubblica Araba d'Egitto, 2006.
- National Council for Women, *Al-marrah fi al-intibabat majlis alschaab 2005*, realizzato in collaborazione con UNIFEM e UNDP, Cairo, 2005.
- National Council for Women, *Report on the Fourth Training Workshop - Women Political Empowerment Project*, realizzato in collaborazione con l'Ambasciata Olandese, Cairo, 29 giugno 2006.
- Nussbaum M., *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

Cittadinanza e riforme politiche in Egitto: quale ruolo per le donne?

- Owen R., *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*, London-New York, Routledge, 2004 (3rd ed.).
- O'Donnell G.A., *Democracy, Law, and Comparative Politics*, in «Studies in Comparative International Development», n. 36, Spring 2001.
- Ottaway N., *Democracy and Constituencies in the Arab World*, Carnegie Paper n. 48, 2004.
- Paxton P., *Women's Suffrage in the Measurement of Democracy: Problems of Operationalization*, vol. 35, n. 3, September 2000.
- Shura Elections: The Citizens Make the Future*, in «Al-Ahram Weekly», 11 June 2007.
- Soliman S., *Al-muscharika alsiasia alintikhabat al-naiaia 2005*, Cairo, Egyptian Association for Enhancement of Local Community, 2006 (realizzato con il contributo della Commissione Europea).
- Sullivan E.L., *Women in Egyptian Public Life*, Syracuse, Syracuse University Press, 1986.
- The Associated Press, *Egyptian Police Arrest Eight Activists at Protest against Sexual Harassment of Women*, in «International Herald Tribune», 14 November 2006.
- Turner B.S., *Islam, Civil Society and Citizenship, Reflections on the Sociology of Citizenship and Islamic Studies*, in Nils A.B., Uri D., Manuel S. (eds.), *Citizenship and the State in the Middle East: Approaches and Applications*, Syracuse-New York, Syracuse University Press, 2000.

