

Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali
Cattedra in Politica Comparata

**I PROCESSI DI DEMOCRATIZZAZIONE
NELL'AMERICA LATINA DEL XXI SECOLO:**

I CASI COMPARATI DI COLOMBIA, BRASILE, VENEZUELA

Prof. Raffaele De Mucci
Relatore

Prof. Vincenzo Emanuele
Correlatore

Maddalena Da Prada
Matr. 636092
Candidata

A mia madre, come sempre.

INDICE

Introduzione	6
Capitolo Primo	9
1.1 Una definizione di democrazia.....	9
1.2 La democrazia nel mondo: le misure di Freedom House e dell’Economist Intelligence Unit.....	12
1.3 Fattori di crisi delle democrazie attuali.....	19
1.4 Le ondate di democratizzazione secondo Samuel Huntington.....	21
1.5 Principali teorie sulla democratizzazione.....	22
1.6 L’America Latina: cenni storici.....	25
1.7 La storia recente e il rapporto con gli Stati Uniti.....	28
1.8 I casi di studio: Colombia, Brasile, Venezuela – “Medaglioni” storici...31	
1.8.1 Colombia.....	31
1.8.2 Brasile.....	34
1.8.3 Venezuela.....	37
Capitolo Secondo	41
2.1 Lo sviluppo democratico in America Latina: uno sguardo d’insieme.....	41
2.2 Perché comparare?.....	49
2.3 Cosa è comparabile?.....	51
2.4 Come comparare?.....	55
2.5 Le dimensioni della qualità democratica: le procedure, i contenuti, il risultato.....	58

Capitolo Terzo	65
3.1 <i>Case study</i> : la Colombia, dalla costruzione statale alla Costituzione del 1991.....	65
3.2 <i>Rule of Law</i> : tra debolezza istituzionale, clientelismo e “cattura” dello Stato.....	68
3.3 Responsabilità.....	73
3.3.1 Responsabilità inter-istituzionale.....	73
3.3.2 Responsabilità elettorale: la partecipazione.....	83
3.3.3 Responsabilità elettorale: la competizione.....	87
3.4 Capacità di risposta.....	94
3.5 Libertà e uguaglianza.....	97
3.5.1 Adempimento delle decisioni degli organi internazionali di protezione dei diritti umani.....	98
3.5.2 Rapporto annuale del governo colombiano sulla tutela dei diritti umani nel paese.....	100
3.6 Sviluppo socioeconomico.....	105
 Capitolo Quarto	 111
4.1 Brasile.....	111
4.1.1 Il modello federale brasiliano.....	111
4.1.2 <i>Rule of law</i>	114
4.1.3 Responsabilità elettorale ed inter-istituzionale.....	118
4.1.4 Capacità di risposta.....	125
4.1.5 Libertà e uguaglianza.....	128

4.2 Venezuela.....	132
4.2.1 Storia costituzionale.....	132
4.2.2 <i>Rule of law</i>	134
4.2.3 Responsabilità elettorale ed inter-istituzionale.....	138
4.2.4 Capacità di risposta.....	142
4.2.5 Libertà e uguaglianza.....	145
Confronto dei risultati e conclusioni.....	147
Riferimenti bibliografici.....	156

Introduzione

Muovendo dalla nozione più ampia e complessa di democrazia, completa di una dimensione empirico procedurale accanto ad una connotazione espressamente normativa, e dalla consapevolezza della portata dirompente di tale concetto, la trattazione sviluppa un'analisi della democratizzazione dello Stato colombiano, in prospettiva comparata rispetto ai vicini Brasile e Venezuela, in relazione ai quali, oltre alla contiguità geografica, presenta rilevanti affinità e tratti comuni. L'ambizione dello studio è stimare, con la migliore approssimazione possibile, la qualità democratica dei paesi oggetto di indagine, nell'intervallo di tempo intercorso dagli inizi del XXI secolo ai giorni nostri. La scelta dell'argomento è motivata essenzialmente da un interesse personale verso l'America Latina, maturato sin dall'adolescenza e di cui il mio scambio bilaterale a Bogotá nel corso dell'anno accademico passato è forse l'espressione più compiuta: l'intensità dell'esperienza e l'attualità dell'interesse per la regione latino-americana nelle sue criticità e contraddizioni sono certamente state determinanti nella scelta. La nota organizzazione non governativa americana Freedom House, che dagli anni Settanta stila un report annuale ("Freedom in the World") sullo stato della democrazia in 195 paesi e 14 territori, ha infatti registrato, relativamente al 2019, il tredicesimo anno consecutivo di declino generalizzato degli indici in varie regioni del mondo, inclusa quella latinoamericana; analogamente, il contributo fornito dall'Economist Intelligence Unit (EIU), attraverso l'elaborazione del "Democracy Index", più attento ad aspetti e variabili sociali, cultura popolare e performance di governo, ha riportato dati preoccupanti in relazione al declino della democrazia nel mondo. Nonostante sensibili variazioni regionali, i valori complessivamente registrati hanno mostrato tendenze regressive nell'ultimo decennio: l'area comprensiva di America Latina e Caraibi, di cui si darà ampio approfondimento in seguito, conta 24 paesi che spaziano dalle "Democrazie complete" (Uruguay e Costa Rica), ai "Regimi autoritari" (Venezuela e Nicaragua), con una netta prevalenza di stati qualificati come "Democrazie imperfette". Pur trattandosi dell'area più democratica del mondo in via di sviluppo, non è stata estranea alla recente involuzione, soprattutto nelle categorie di processo elettorale, pluralismo, funzione di governo e libertà civili; l'esercizio democratico in questi territori sconta altresì il gravoso peso di una corruzione dilagante e del crimine organizzato, da tempo un flagello che amaramente li contraddistingue. In oltre

200 anni di indipendenza, le vicissitudini delle democrazie latinoamericane si sono caratterizzate per l'assoluta precarietà: man mano che la democrazia si consolidava nelle costituzioni, questa si demoliva nella pratica, con scontri, colpi di stato, violazioni sistematiche delle pratiche democratiche giustificate ai fini del ripristino della legalità, in altre parole la democrazia disconosciuta in nome di se stessa. Oggi il rischio di minacce "tradizionali" dei regimi democratici nell'area sembra pressoché superato (seppur non manchino alcune eccezioni), ma la poca vitalità e l'appiattimento della realtà democratica di molti stati rinnova l'esigenza di rilanciare il dibattito politico e la riflessione nella creazione di agende adeguate, allo scopo di coinvolgere attivamente i cittadini nello sviluppo dei rispettivi paesi. Aspetto, quest'ultimo, essenziale al fine di preservare ed espandere la democrazia ma tutt'altro che spontaneo: volontà, progettualità, leadership, sostegno popolare, autorità statale sono solo alcuni degli elementi alla base dell'implementazione delle pratiche democratiche, in cui molti degli stati latinoamericani risultano, almeno in parte, carenti. Qualche accenno ora alla pratica della comparazione e alla metodologia adottata nello sviluppo della trattazione. L'utilità di porre a confronto due o più entità risiede nel fatto che esse riportino attributi solo in parte condivisi, in altre parole, comparare assimila e diversifica entro determinati limiti, diversamente perderebbe la sua ragion d'essere; da qui la scelta di un'applicazione *intra-area* del metodo comparato, che consente di accostare realtà che presentano importanti tratti comuni, come la Colombia, il Brasile e il Venezuela, che oltre alla vicinanza geografica, al trascorso coloniale e alla tradizione presidenzialista, sono accomunati da sistemi culturali e politici misti, risultato di un passato tradizionale fortemente radicato, così come da una cornice politica prevalentemente personale, in cui lealtà e alleanze si consolidano per lo più su base individuale piuttosto che su principi ed espedienti politici, e l'identificazione di un orientamento o addirittura un intero sistema politico nel suo leader è alla base del consenso. Non solo, le società si contraddistinguono per la bassa integrazione, dovuta anche alle radicate diseguaglianze che rendono complessa l'elaborazione di progetti politici ampiamente condivisibili, accanto alla scarsa cultura democratica che complica ulteriormente il quadro. A ciò si accompagnano sistemi partitici deboli e disgregati, con scarse capacità di sintetizzare efficacemente gli interessi degli elettori in proposte concrete, riflettendo per lo più visioni estranee alle esigenze delle masse popolari, e disfunzioni croniche dei meccanismi democratici che compromettono la stabilità dei

governi. L'analisi si articola in un *case study*, limitatamente al caso colombiano, caratterizzata da un grado di approfondimento maggiore, accostato alle trattazioni relative a Brasile e Venezuela, in prospettiva comparata, prendendo in considerazione le dimensioni rilevanti che qualificano la democraticità di un paese: le procedure, i contenuti e il risultato, al fine di realizzarne un bilancio dello stato di salute complessivo. All'interno delle tre dimensioni individuate, tali qualità si identificano rispettivamente in: *rule of law*, responsabilità inter-istituzionale, responsabilità elettorale, declinata ulteriormente nelle due sottocategorie di partecipazione e competizione (profilo procedurale), capacità di risposta, libertà e uguaglianza (profilo sostanziale e contenutistico). Dall'approfondimento del caso colombiano emerge un quadro di debolezza sostanziale della democrazia, in relazione a talune delle dimensioni indice di qualità analizzate, nonostante l'apparente consolidamento costituzionale e formale delle pratiche; decisamente più preoccupante si conferma la condizione del Venezuela, oggetto dell'apprensione di molti osservatori e dell'attenzione dell'opinione pubblica internazionale per la grave crisi economica e umanitaria, ma anche politico-istituzionale, che da anni imperversa nel Paese, riducendo di fatto l'esercizio democratico alla sua forma più embrionale; più positiva, seppur certamente non compiuta, la situazione della democrazia brasiliana, di cui lo sviluppo socio-economico del Paese è forse il risvolto più esplicito. Si tratta, in misura più o meno evidente, di democrazie imperfette, incomplete, seppur formalmente e nelle rispettive carte costituzionali condividano i principi e valori fondamentali delle democrazie contemporanee; le difficoltà croniche da cui sono affette le società e le stesse istituzioni lasciano presagire un cammino per la piena democratizzazione ancora lungo da compiersi. Nella parte finale dell'elaborato si darà spazio ad un confronto espresso delle tre realtà e alle conclusioni tratte dall'analisi.

Capitolo Primo

1.1. Una definizione di democrazia

La nozione di democrazia condivisa dalla civiltà contemporanea coniuga in se stessa un riferimento empirico, procedurale, e una connotazione normativa, altrimenti detta ideale, due dimensioni inscindibili che qualificano un concetto complesso e dalla portata inestimabile per l'umanità, la cui primissima ed embrionale manifestazione è tracciata nell'Atene del V secolo A.C. Giudicata "l'unica alternativa possibile"¹, ad enfatizzarne la tensione ideale, la democrazia rappresenta una visione complessiva dell'uomo e del mondo, maturata nei secoli ma ancora lontana dall'essere una realtà concreta in molti paesi: "The promise of democracy remains real and powerful. Broadening its reach is one of the great causes of our time"², scrive la celebre Organizzazione Non Governativa americana Freedom House, che da tempo conduce attività di ricerca e sensibilizzazione su tematiche affini a democrazia e diritti umani. La definizione procedurale di democrazia, in parte assimilabile alla dottrina liberale del XIX secolo che per semplicità potremmo riassumere nei concetti di separazione netta tra sfera pubblica e privata, con l'astensione dello Stato da qualsiasi interventismo in ambito economico o politiche redistributive a garanzia di condizioni materiali affini, è efficacemente espressa nei lavori di Schumpeter, secondo il quale "il metodo democratico è quel meccanismo istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una lotta competitiva per conquistare il voto del popolo"³. Metodo dunque, scevro da connotazioni sostanziali, al fine di conseguire decisioni politiche indipendentemente dal contenuto delle stesse. Da una prospettiva simile muove anche Dahl, che qualifica come democratici tutti i regimi caratterizzati da un'autentica garanzia della partecipazione politica, ampia e inclusiva, da parte della popolazione adulta, maschile e femminile, e dalla possibilità di dissenso e di opposizione⁴. Limitandoci ad

¹ Morlino, L. (2014), *Democrazia e mutamenti - attori, strutture, processi*, Luiss University Press, Roma, p. 35

² Freedom House (2019), *Freedom in the world 2019*, in <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019>

³ Morlino, L. (2014), *op.cit.*, p. 36

⁴ Morlino, L. (2014), *op.cit.*, pp. 37-38

una nozione procedurale o formale di democrazia si perviene ad un interrogativo controverso, ovvero se sia possibile sovvertire l'ordine costituito attenendosi alle procedure qualificate come democratiche. Di qui la necessità di integrare la nozione di democrazia arricchendola della sua imprescindibile componente ideale, o sostanziale, completandola di quel significato che oggi giorno condividiamo: un insieme composito di valori e principi che concorrono alla definizione di regime democratico e in quanto tali non suscettibili di violazione, volti alla salvaguardia dell'ordinamento frutto di compromesso e regole costituzionali accettate dalle parti sociali. L'affermazione di questa seconda componente coincide approssimativamente con la nascita, nel XX secolo, dello stato democratico pluralista (successivamente evolutosi in stato democratico sociale) che, muovendo dalle tensioni manifestate dalle classi subalterne in ragione della crescente consapevolezza dei loro diritti e delle diseguaglianze esistenti nella società, rivendicavano la piena attuazione del principio democratico, anche attraverso l'interventismo statale. Sulla base del riconoscimento della pari dignità di ogni uomo, si realizzò dunque una progressiva attenuazione della separazione tra sfera pubblica e privata, al fine di garantire un godimento sostanziale dei diritti e delle libertà sancite nei testi costituzionali⁵.

Emblematico in tal senso è l'Articolo 3 della Costituzione Italiana:

“tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”⁶.

⁵ Pegoraro, L., Rinella, A. (2017), *Sistemi costituzionali comparati*, G. Giappichelli editore, Torino

⁶ Costituzione della Repubblica Italiana (1948), *Art. 3 - Principi fondamentali*

Dal testo dell'articolo si evince la netta distinzione tra uguaglianza formale, individuata dal primo comma, e uguaglianza sostanziale, di fatto, descritta dal secondo comma, con l'individuazione della responsabilità dello Stato di farsi carico della realizzazione concreta ed effettiva della stessa.

Sulla base delle due distinte concezioni è possibile individuare altre definizioni di democrazia utili al fine di condurre e sistematizzare le ricerche nell'ambito dei regimi democratici: in particolare, per riprendere le teorie di Dahl, una definizione empirica "minima", utile per cogliere la complessità della transizione, del consolidamento e delle crisi di regime attraverso l'individuazione di alcune caratteristiche controllabili quali il suffragio universale maschile e femminile, le elezioni libere, competitive, periodiche e corrette, l'esistenza di almeno un partito politico, la presenza di fonti di informazione alternative. Si tratta di elementi e istituti che devono necessariamente coesistere affinché il regime in questione possa definirsi democratico⁷. L'esistenza di una definizione "minima" implica necessariamente desumere l'esistenza di una definizione "massima", che muova da una prospettiva ideale e consenta un'analisi più approfondita della qualità della democrazia, in altre parole del grado di effettiva democraticità di un paese. Muovendo dai principi che la informano, è infatti possibile coglierne l'evoluzione e direzione di sviluppo consentendo il confronto di paesi già democratici, seppur in misura diversa. La dottrina individua diverse declinazioni di nozione normativa, solo in parte sovrapponibili: tra le più significative ricordiamo la "democrazia liberale o rappresentativa", caratterizzata dalla responsabilità elettorale ed istituzionale e dalla competizione, integrate dalla libertà concreta come riconoscimento dell'autonomia individuale. La "democrazia responsabile", che muove dall'esigenza che le politiche varate rispecchino le preferenze ed esigenze dei governati e la prontezza del governo nel recepire e reagire a tali necessità; la "democrazia partecipativa", che insiste sul requisito della partecipazione dei cittadini ed il loro coinvolgimento attivo nella vita politica, arricchito da un interesse concreto e da presupposti culturali; la "democrazia deliberativa", basata sulla libera discussione degli individui e sulla capacità di integrare e temperare i diversi interessi in gioco in un contesto di pluralismo; la "democrazia associativa" che, muovendo dall'istinto naturale dell'uomo all'aggregazione, valorizza

⁷ Morlino, L. (2014), *op.cit.*, p. 41

l'importanza delle reti sociali informali con la loro capacità di autogestione nel coagulare i consensi e definire i progetti di cambiamento⁸.

1.2. La democrazia nel mondo: le misure di Freedom House e dell'Economist Intelligence Unit

Non vi è consenso circa il metodo più adeguato alla misura della democrazia nel mondo, tra le più conosciute e autorevoli si colloca quella dell'americana Freedom House, un'organizzazione non governativa internazionale istituita nel 1941 che sin dagli anni Settanta stila un Report annuale ("Freedom in the world") sullo stato della democrazia in 195 paesi e 14 territori, calcolando il livello di tutela accordato ai diritti politici e alle libertà civili sulla base di diversi indicatori⁹. Ad ogni paese viene attribuito un valore su scala da 1 a 7, indice del grado di democraticità, da cui si individuano le categorie di paese "Free", "Partly free", "Not free"¹⁰. Il Report relativo all'anno passato "Freedom in the world 2019" ha registrato per il tredicesimo anno consecutivo un declino generalizzato degli indici in varie regioni del mondo, tanto nei regimi autoritari (Cina, Russia) come in quelli democratici (Stati Uniti d'America). A ben guardare, in realtà, è stato riportato un debole miglioramento rispetto al 2017 ma non sufficiente neppure ad ipotizzare una futura inversione di tendenza della recessione democratica¹¹. In particolare, negli ultimi dieci anni la percentuale di paesi "Not free" è salita dal 21,8 del 2008 al 25,6 del 2018, costituendo una categoria che conta oggi il 26% dei paesi nel mondo; parallelamente i paesi qualificati come "Free", che nel loro insieme rappresentano il 44%, hanno visto un ridimensionamento dal 46,1% al 44,1%, mentre la restante categoria di paesi "Partly free" ammonta complessivamente al 24%¹².

⁸ Morlino, L. (2014), *op.cit.*, pp. 43-48

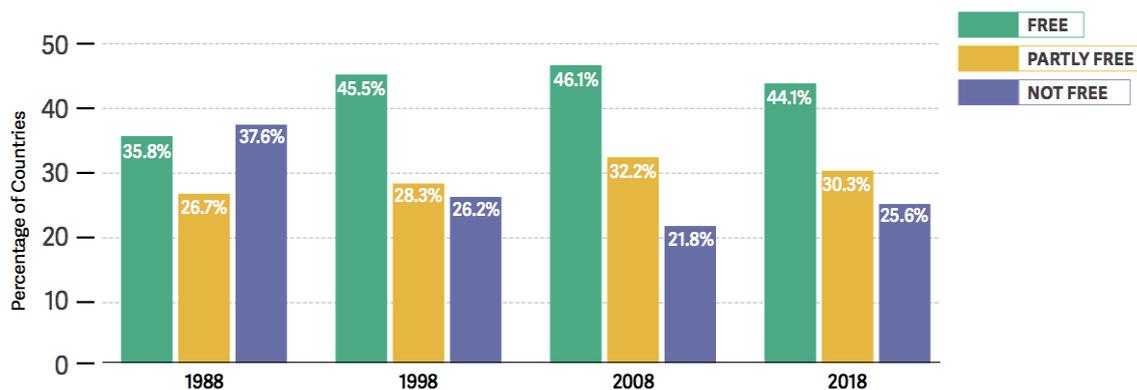
⁹ Relativamente ai diritti politici: processo elettorale, pluralismo politico, funzionamento di governo. Per le libertà civili: libertà di espressione e credo, diritto di associazione, stato di diritto, autonomia personale e diritti dell'individuo

¹⁰ Lo status di paese "Free" è attribuito per indici compresi tra 1.0 e 2.5; "Partly free" tra 3.0 e 5.0; "Not free" tra 5.5 e 7.0. Freedom House, in <https://freedomhouse.org>

¹¹ Tra il 2005 e il 2018 il numero di paesi "Not free" è cresciuto al 26%, mentre i paesi qualificati come "Free" sono scesi al 44%

¹² Freedom House (2019), *Freedom in the world 2019*, in <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019>

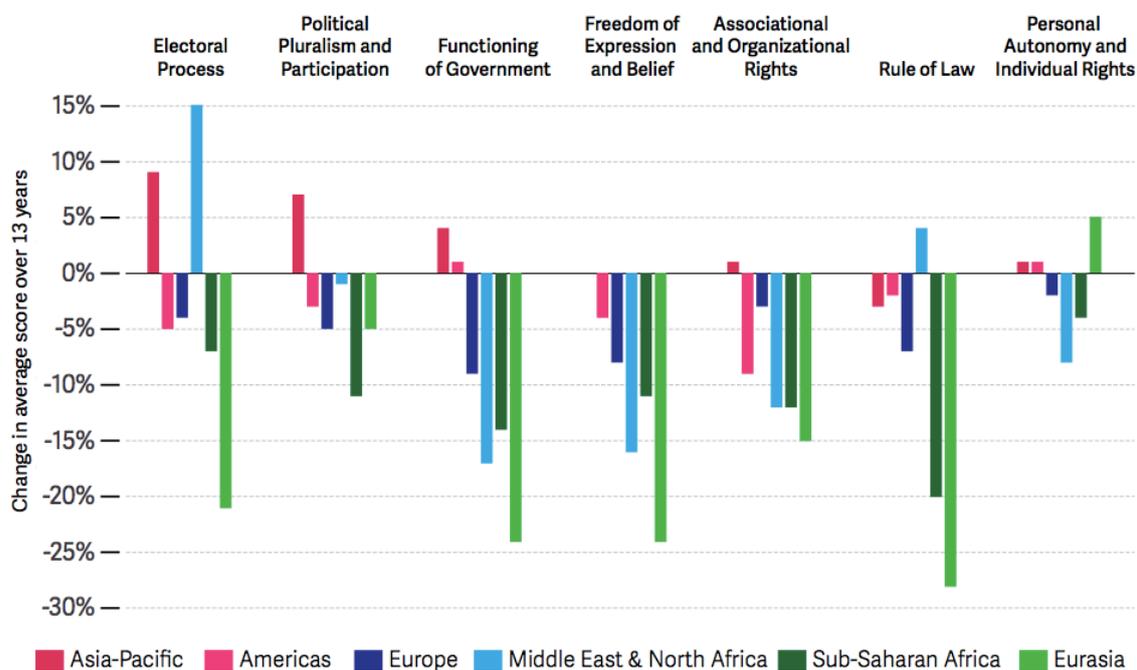
Tabella 1 - *Freedom in the balance*



Source: Freedom House

In riferimento alle diverse subcategorie prese in considerazione nell'analisi dell'evoluzione democratica nelle diverse regioni del mondo (Asia-Pacific, Americas, Europe, Middle East & North Africa, Sub-Saharan Africa, Eurasia), i risultati evidenziano un declino generalizzato negli ultimi tredici anni, in misura maggiore degli indicatori relativi ad Eurasia e Sub-Saharan Africa.

Tabella 2 - *Declines across the board*



Source: Freedom House

L'opinione condivisa da gran parte degli studiosi circa il deterioramento generalizzato e costante della democrazia insiste prevalentemente su due fattori: in primo luogo l'involuzione subita da paesi che sull'onda della fine della Guerra Fredda nel tardo XX secolo avevano abbracciato i valori democratici ma si sono ben presto rivelati incapaci di perseguirli, a dimostrazione della loro vulnerabilità e della debolezza di istituzioni democratiche trapiantate in territori di tradizione politica e culturale distante; secondariamente i profondi cambiamenti sociali ed economici indotti dalla globalizzazione, che hanno contribuito ad alimentare una crisi di fiducia nei sistemi politici democratici, anche i più consolidati¹³. In riferimento all'ultimo punto, preoccupante risulta il declino che ha interessato il paese tradizionalmente leader della libertà e della democrazia, gli Stati Uniti d'America, che hanno subito un ridimensionamento del grado di tutela accordato alle libertà politiche e ai diritti civili, soprattutto negli ultimi anni di presidenza Trump. Tra le fonti di maggiore preoccupazione rilevano: le ingerenze russe nelle elezioni americane, i tentativi di manipolazione del sistema elettorale, le disfunzioni legislative ed esecutive, le pressioni sull'indipendenza del sistema giudiziario e sulla stampa, le politiche anti-immigrazione con la conseguente compressione dei diritti dei richiedenti asilo¹⁴.

Il lavoro realizzato da Freedom House, seppur eccellente, trascura tuttavia alcuni aspetti più propriamente "di società", cultura politica e performance di governo che risultano estremamente significativi nella misura dell'effettiva democraticità di un paese; di qui l'opportunità di affiancare una seconda ed altrettanto autorevole misura che condivida una definizione ampia di democrazia e maggiormente sensibile alle variabili sociali e all'operato dei pubblici poteri. L'importante contributo è fornito dall'Economist Intelligence Unit (EIU), parte dell'Economist Group, istituita nel 1946 con funzioni di consulenza e previsione economica che dal 2006 stila il Report annuale denominato "Democracy Index", analizzando le tendenze della democrazia in 165 stati indipendenti e 2 territori. che associa ad ogni paese un indice su scala da 0 a 10 basato sui risultati relativi a 60 indicatori, raggruppati in cinque categorie: processo elettorale e pluralismo,

¹³ Freedom House (2019), *op.cit.*, p. 4

¹⁴ Freedom House (2019), *op.cit.*, pp. 17-18

libertà civili e tutela dei diritti umani, funzionamento ed efficacia di governo, partecipazione politica effettiva, cultura politica¹⁵. I valori degli indici classificano i paesi in “Democrazie complete”, ad oggi soltanto 20 nel mondo, abitati dal 4,5% della popolazione, in cui tutti gli indicatori calcolati riportano valori soddisfacenti; “Democrazie imperfette”, oggi 55 paesi per il 43,2% della popolazione, carenti soprattutto nei risultati relativi alla governance, cultura e partecipazione politica; “Regimi ibridi”, 39 paesi, abitati dal 16,7% della popolazione, che presentano consistenti irregolarità nello svolgimento delle elezioni, fenomeni di corruzione ricorrenti e pressioni del governo sulla stampa e sulla manifestazione del dissenso, oltre ad una società civile poco partecipe e sostanzialmente indebolita; “Regimi autoritari”¹⁶, categoria che conta 53 paesi per il 35,6% della popolazione, caratterizzati da istituti democratici (ove esistenti) puramente formali, abuso dei diritti politici e civili, repressione delle opposizioni.

Tabella 3 - *Democracy Index 2018, by regime type*

	No. of countries	% of countries	% of world population
Full democracies	20	12.0	4.5
Flawed democracies	55	32.9	43.2
Hybrid regimes	39	23.4	16.7
Authoritarian regimes	53	31.7	35.6

Source: The Economist Intelligence Unit

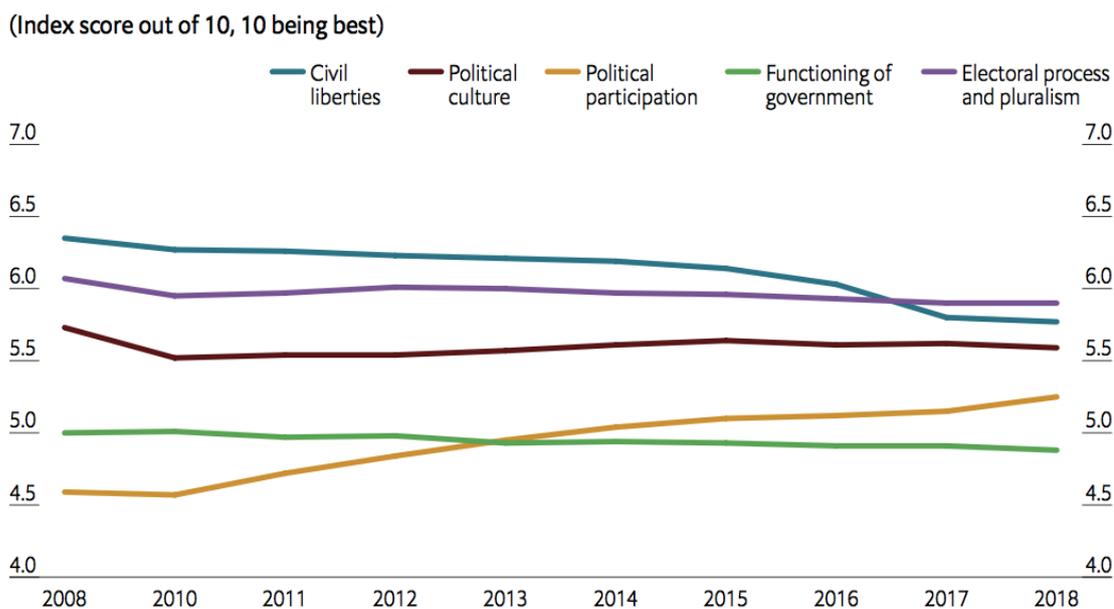
Nonostante sensibili variazioni regionali, i valori complessivamente registrati sulla diffusione della democrazia nel mondo hanno mostrato segni di stabilità nell’ultimo anno, non abbastanza tuttavia da invertire la tendenza regressiva dell’ultimo decennio. L’avanzamento di determinate categorie sarebbe stato infatti controbilanciato dal peggioramento di altre, lasciando la situazione mondiale sostanzialmente immutata. In particolare, nel 2018 l’unica categoria di cui si riporta una crescita globale è stata la partecipazione politica (intesa come affluenza alle elezioni, interesse verso la politica, partecipazione a manifestazioni e proteste...), con un incremento registrato nella

¹⁵ The Economist Intelligence Unit (2018), *Democracy index 2018*, in <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

¹⁶ Lo status di “Democrazia completa” è attribuito per indici >8; “Democrazia imperfetta” per indici >6 e </=8; “Regimi ibridi” per indici >4 e </=6; “Regimi autoritari” per indici </=4

generalità delle regioni del mondo, in particolare Stati Uniti ed Europa occidentale, ad eccezione dell'area del Medioriente e Nordafrica (MENA), per effetto delle ripercussioni della Primavera Araba che ha comportato per molti paesi il reinsediamento di regimi ibridi o autoritari. Una curiosità riguarda l'incremento più significativo registrato relativo alla partecipazione politica femminile che nel 2018 ha superato gli altri indicatori, con l'abbattimento di barriere formali e informali quali legislazioni discriminanti e ostacoli di carattere socioeconomico¹⁷. Accanto a questa importante conquista, si ravvisano tuttavia segnali preoccupanti relativamente alle altre categorie, che hanno subito un ridimensionamento significativo conseguente al deteriorarsi della fiducia nella democrazia (intesa come pratica quanto nei valori): tale disillusione risulta particolarmente evidente nel funzionamento del governo, più in generale delle istituzioni democratiche (nei termini di accountability, efficacia, trasparenza e correttezza nell'operato...) e nella garanzia delle libertà civili, con significative ripercussioni sulla condivisione dei valori democratici e sull'aspettativa che essa possa effettivamente garantire benessere e prosperità.

Tabella 4 - *Evolution of democracy, by category*



Source: The Economist Intelligence Unit

¹⁷ The Economist Intelligence Unit (2018), *op.cit.*, pp. 3-4

Secondo l'opinione degli esperti, un eventuale rilancio della democrazia dipenderà anche dall'impatto della crescente partecipazione politica, benché per il momento gran parte degli esiti elettorali in varie regioni del mondo abbiano dato sostegno a partiti anti-sistema e politici anti-establishment che potrebbero scuotere le pratiche democratiche in modo inaspettato¹⁸. Analogamente, la capacità arginare il problema delle divisioni sociali risulta oggi decisiva per il futuro della democrazia: la coesione sociale è infatti un requisito imprescindibile per garantire il funzionamento delle istituzioni e delle pratiche democratiche.

Un focus sui trend regionali può facilitare nel comprendere la diffusione del fenomeno democratico. I paesi sviluppati di Europa occidentale e Nordamerica che integrano l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD)¹⁹ dominano tra le "Democrazie complete" collocandosi in testa ai ranking, ad evidenza della rilevanza dello sviluppo economico per il successo della democrazia. È opportuno tuttavia sottolineare come la regressione di lungo periodo della qualità democratica abbia interessato il primo luogo proprio i paesi europei, tra cui l'Italia, con le vittorie elettorali dei movimenti anti-establishment e dei partiti euroscettici ed anti-immigrazione. Un approfondimento a parte meriterebbero anche Russia e Turchia che in tempi recenti hanno sperimentato preoccupanti violazioni dello stato di diritto nei rispettivi territori²⁰. I paesi dell'Europa orientale si collocano per la maggior parte tra le "Democrazie imperfette", in seguito ad un deterioramento costante delle istituzioni e qualità democratiche registrato a partire dal 2006. La regione comprendente America Latina e Caraibi, di cui si approfondirà meglio in seguito, conta 24 paesi che spaziano dalle "Democrazie complete" (Uruguay e Costa Rica) ai "Regimi autoritari" (Venezuela e Nicaragua), con una netta

¹⁸ Esempi di Messico, con l'elezione del Presidente Andrés Manuel López Obrador; Brasile con la vittoria del populista Jair Bolsonaro; Italia con il trionfo elettorale del Movimento 5 Stelle e Lega

¹⁹ Organizzazione internazionale costituita da 36 paesi nata con l'intento di elaborare politiche che promuovano prosperità, uguaglianza e pari opportunità nel mondo, affrontando le difficoltà di carattere sociale, economico ed ambientale in un'azione congiunta con i governi e la società civile

²⁰ In riferimento alla Turchia, il referendum costituzionale tenutosi in clima intimidatorio nel 2017 ha approvato la legge di riforma costituzionale n. 9771 voluta dal Presidente Erdogan che ne accresce significativamente i poteri, ridimensionando il ruolo del Parlamento turco; in Russia la preminenza del Presidente Putin qualifica una forma di iper presidenzialismo, con legittimazione popolare diretta del Capo dello Stato che detiene il potere di iniziativa e veto legislativo, oltre all'ingerenza sulla nomina e sui poteri del governo

prevalenza di stati qualificati come “Democrazie imperfette”²¹; si tratta dell’area più democratica del mondo in via di sviluppo. Anch’essa tuttavia non è stata estranea all’involuzione democratica recente, soprattutto nelle categorie di processo elettorale e pluralismo, funzionamento di governo e libertà civili, solo in parte attutita dall’incremento della partecipazione e della cultura politica. L’esercizio della democrazia e il funzionamento delle istituzioni in questi territori scontano il peso gravissimo della corruzione dilagante e del crimine organizzato transnazionale, da tempo un flagello che tristemente li contraddistingue. Il 2018 è stato un anno significativo per l’America Latina in termini di appuntamenti elettorali, che hanno determinato un cambio di governo in ben 8 paesi, interessando la maggior parte della popolazione del subcontinente: Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Messico, Paraguay, Venezuela. In risposta all’aspirazione per la corruzione dominante, la criminalità e le disuguaglianze, gli esiti elettorali delle due maggiori economie della regione, Messico e Brasile, hanno registrato un’importante vittoria dei populistici anti-establishment, eventualità che avrebbe potuto concretizzarsi anche per le presidenziali in Costa Rica e Colombia. Per procedere con la panoramica sui trend regionali, in Asia e Australasia si è verificato un modesto progresso degli indici democratici relativamente al 2018, restando comunque lontano dai risultati di Europa occidentale e Nordamerica; l’area presenta inoltre una varianza rimarchevole nei valori riportati dai diversi paesi, con la Nuova Zelanda in testa al ranking mondiale e la Corea del Nord collocata all’ultimo posto, accanto ad una presenza maggioritaria di “Democrazie imperfette” e una consistente di “Regimi ibridi” e “autoritari”²². La regione dell’Africa sub-sahariana si colloca tra le più carenti in termini di sviluppo democratico, rimasto estremamente povero negli anni, per non dire embrionale, e concentra un elevato numero di “Regimi autoritari” situati ai gradini più bassi del ranking globale²³. Nonostante si contino limitati casi di miglioramento, l’ampio trend di stagnazione di molti stati e il declino di altri riflette i problemi strutturali che affliggono questi paesi e ne

²¹ Cile, Trinidad e Tobago, Panama, Argentina, Giamaica, Suriname, Brasile, Colombia, Guyana, Perù, Repubblica Dominicana, Ecuador, Paraguay, Messico

²² Tra le “Democrazie imperfette” figurano: Corea del Sud, Giappone, Taiwan, India, Timor-est, Malesia, Filippine, Mongolia, Indonesia, Singapore, Sri Lanka, Hong Kong, Papua Nuova Guinea; tra i “Regimi ibridi”: Fiji, Bangladesh, Bhutan, Nepal, Thailandia, Pakistan; tra i “Regimi autoritari”: Myanmar, Cambogia, Cina, Afghanistan, Laos, Corea del Nord

²³ Mozambico, Mauritania, Niger, Comoros, Angola, Gabon, Etiopia, Rwanda, Congo (Brazzaville), Cameroon, Zimbabwe, Guinea, Togo, Swaziland, Djibouti, Eritrea, Burundi, Guinea-Bissau, Guinea Equatoriale, Chad, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo

impediscono lo sviluppo, così come l'esercizio della democrazia, con violazioni costanti dello stato di diritto e figure politiche che perpetuano la loro presenza al potere. La regione identificata dai territori di Medioriente e Nordafrica (MENA), infine, si colloca all'estremo inferiore della classifica con paesi che registrano gli indici più bassi in assoluto, facendone il terreno meno fertile allo sviluppo della democrazia. Le involuzioni di regime successive alla Primavera Araba (ad eccezione della Tunisia) e l'instaurazione di "Regimi ibridi" o "autoritari"²⁴, le tensioni sociali mai sopite, la conflittualità che da tempo interessa la regione e la violazione generalizzata di diritti civili e politici hanno alimentato una crescente disillusione e distacco del popolo dal desiderio di un cambiamento politico radicale, e di conseguenza il ridimensionamento della partecipazione politica formale; sussistono forme di coinvolgimento ed espressione popolare ma fortemente calmerate dalle ingenti misure di contenimento del dissenso esercitate dai governi²⁵.

1.3. Fattori di crisi delle democrazie attuali

Anche nei paesi in cui l'esercizio della democrazia sembra ormai prassi consolidata e le istituzioni ben radicate, dunque, si riscontrano sintomi di crisi che inducono ed interrogarci sull'effettiva qualità democratica e su quali potrebbero essere gli sviluppi futuri. Nel tentativo di sistematizzare i principali fattori si individuano: il fenomeno della globalizzazione, la crisi dello stato sociale, la crisi politica e dei partiti, la crisi giuridico-istituzionale, la situazione emergenziale legata al terrorismo internazionale. In merito alla nuova dimensione dei mercati finanziari, dei beni e dei servizi, l'erosione della sovranità statale pone a rischio lo stesso meccanismo di esercizio della democrazia, incidendo sul rapporto instaurato tra governanti e governati. Tali fenomeni dalla portata globale, infatti, sfuggono al controllo dei governi incidendo sulle dinamiche interne dei singoli paesi ed influenzandone l'agenda politica e le decisioni in materia finanziaria. La conseguente ascesa al potere dei detentori del potere economico e la ricerca di un governo democratico

²⁴ Tra i "Regimi ibridi": Marocco, Libano, Palestina, Iraq; tra i "Regimi autoritari": Giordania, Kuwait, Algeria, Egitto, Qatar, Oman, Emirati Arabi Uniti, Bahrain, Iran, Libia, Sudan, Yemen, Arabia Saudita, Siria

²⁵ The Economist Intelligence Unit (2018), *op.cit.*

mondiale in grado di regolare i mercati ha dimostrato scarsa efficacia, perpetuando l'azione di controllo esercitata dagli stati più ricchi e non garantendo, di fatto, lo sviluppo economico, culturale e democratico in tutte le aree geografiche²⁶. Proprio dallo sviluppo delle organizzazioni internazionali (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, Organizzazione Mondiale del Commercio, ecc.) prive di una diretta legittimazione popolare deriva infatti il ridimensionamento più significativo del ruolo degli stati nazione, che avevano inizialmente disegnato il quadro geopolitico entro il quale esercitare i valori e gli istituti della democrazia. In merito alla crisi dello stato sociale, il fattore di difficoltà si identifica nella complessità di far fronte alle crescenti esigenze della società civile, attraverso la garanzia di servizi pubblici adeguati anche ai comparti della popolazione più in difficoltà, contemperando la necessità di contenere la spesa pubblica. La questione controversa riguarda il come assicurare la coesistenza tra determinate scelte politico-sociali che spesso sfuggono al controllo democratico e al contempo garantire un'adeguata coesione sociale. La crisi politica attiene invece al ruolo dei partiti, come collegamento tra comunità e stato, e delle ideologie, collante della società, che appaiono oggi fortemente indebolite: la sfiducia nel sistema infatti procede di pari passo con la diffidenza nel ruolo dell'istituzione partitica, che subisce una crisi strutturale anche in termini di iscritti e un ridimensionamento della sua funzione a favore di movimenti e tendenze populistico-plebiscitarie, volte a delegittimare i tradizionali canali di mediazione politica ed istituzionali della democrazia. La crisi giuridico-istituzionale si identifica nella volatilità elettorale e nel passaggio da "stato legislativo" a "stato amministrativo", in cui le decisioni non vengono più adottate nella forma della legge ma anche attraverso atti regolamentari ed amministrativi dell'esecutivo, in ragione del fatto che l'organo rappresentativo per eccellenza, il parlamento, sembra essere sempre meno idoneo a fornire risposte soddisfacenti ad una realtà complessa e in rapido divenire. A complicare ulteriormente l'equilibrio fra i tradizionali poteri contribuisce, soprattutto in Occidente, l'accrescimento del peso e del ruolo politico delle magistrature, con alle spalle molti e complessi fattori, che ridimensiona di fatto lo spazio e il ruolo dei poteri rappresentativi. In merito all'ultimo fattore, infine, l'emergenza del terrorismo

²⁶ Pegoraro, L., Rinella, A. (2017), *Sistemi costituzionali comparati*, G. Giappichelli editore, Torino, pp. 86-87

internazionale proprio nel cuore dei paesi democratici ha determinato l'adozione di misure in molte circostanze limitative delle libertà civili e delle garanzie giurisdizionali degli stranieri, costitutive del nucleo autentico della democrazia²⁷.

1.4. Le ondate di democratizzazione secondo Samuel Huntington

Samuel Huntington, celebre politologo statunitense, ha individuato nella storia della democrazia moderna tre “ondate” di democratizzazione, definendole come “una serie di passaggi da regimi autoritari a regimi democratici, concentrati in un periodo di tempo ben determinato, in cui il numero di fenomeni che si producono nella direzione opposta (passaggi da regimi democratici a regimi autoritari) è significativamente inferiore”. Nello specifico, la Prima ondata, la più lunga, ebbe inizio nel 1828 e si concluse nel 1926, coinvolgendo buona parte dei paesi dell'Europa occidentale, gli Stati Uniti e alcuni paesi latino-americani (come l'Argentina) e fu seguita in un breve lasso di tempo dal primo riflusso degli anni venti-trenta (che coincise in Italia e Germania con l'instaurazione dei regimi fascista e nazista). La Seconda ondata, che ebbe luogo tra il 1943 e il 1962 sulla scia degli esiti della Seconda Guerra Mondiale, riportò (o, in alcuni casi, portò per la prima volta) la democrazia in Italia, Germania Occidentale, Austria, Giappone, India, Israele, e in alcuni paesi dell'America Latina (come Uruguay, Brasile, Costa Rica). Ad essa successe, a partire dagli anni Sessanta, la nuova ondata di riflusso che condusse alla moltiplicazione di regimi militari in America Latina, Asia, Africa, ma anche in Grecia e Turchia. La Terza ondata di democratizzazione, infine, scaturì dal corso degli eventi innescati dalla “rivoluzione dei garofani” in Portogallo nel 1974, che ebbe come esito il ritorno alla democrazia in Spagna e Grecia, e giungerebbe, secondo Huntington, fino ai giorni nostri. Alla fine degli anni Settanta riprese lentamente anche la ridemocratizzazione dell'America Latina che si protrasse per buona parte degli anni Ottanta. Alla fine degli anni Ottanta, inoltre, il crollo del sistema comunista sovietico aprì la strada della democrazia ai paesi dell'Europa orientale, alla Russia e ad alcune delle ex repubbliche sovietiche. Come emerge dalle stime di Huntington, in un settantennio il numero delle democrazie raddoppiò dalle 64 del 1922 alle 129 del 1990. Analogamente

²⁷ Morbidelli, G., Pegoraro, L., Rinella, A., Volpi, M. (2016), *Diritto pubblico comparato*, G. Giappichelli Editore, Torino, pp. 290-294

alle ondate precedenti, anche a quest'ultimo caso fece seguito un precoce regresso in molti paesi dell'ex Unione Sovietica, dell'Africa e dell'Asia, dove diverse neonate democrazie crollavano sotto i colpi della violenza interetnica, scontando il peso della debolezza delle istituzioni, e cedevano nuovamente il passo a regimi autoritari. Come nelle fasi precedenti, però, alcune riuscirono a mantenersi in vita e si trovano oggi ad affrontare i difficili problemi connessi al consolidamento della democrazia²⁸.

1.5. Principali teorie sulla democratizzazione

Innumerevoli sforzi sono stati compiuti nel corso del tempo per rispondere all'interrogativo circa l'esistenza di una teoria sulla democratizzazione che fosse generalizzabile all'insieme delle esperienze degli stati ad oggi esistenti. I risultati sono stati diversi, tanto quanto i tentativi, e le soluzioni proposte non univoche così da determinare un sostanziale fallimento della ricerca di una spiegazione teorica di carattere generale²⁹. Due sono stati i filoni in cui si sono sviluppate le principali ricerche, uno di carattere propriamente teorico ad alto livello di astrazione e un secondo che muove invece dall'analisi quantitativa di un elevato numero di casi, conducendo studi empirici sui cambiamenti istituzionali avvenuti nei diversi paesi; è all'interno di queste opposte tradizioni di ricerca che hanno avuto origine le riflessioni di grandi autori quali Paul Pierson, Tatu Vanhanen, Seymour Martin Lipset e molti altri. In particolare, collocandosi tra i massimi esponenti della corrente teorica, il modello di Pierson del "path dependance" stabilisce la rilevanza causale di eventi, spesso di piccola portata, che si susseguono in una sequenza temporale con potenziali forti contraccolpi nel lungo periodo, contrastando così la spiegazione più diffusa in scienza politica che attribuisce gli esiti politicamente e socialmente più rilevanti alle "grandi cause", enfatizzando così la prevalenza dei risultati politici "prevedibili", implementati da soggetti consapevoli. Citando le parole dell'autore: "Specific patterns of timing and sequence matter; a wide range of social outcomes may be possible; large consequences may result from relatively small or contingent events;

²⁸ Panebianco, A., Democrazia, *Enciclopedia del Novecento*, II Supplemento (1998) Treccani, in http://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_res-a115e63b-87f0-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/

²⁹ Morlino, L. (2014), *op.cit.*, pp. 17-31

particular courses of action, once introduced, can be almost impossible to reverse; and consequently, political development is punctuated by critical moments or junctures that shape the basic contours of social life”³⁰. A supporto del processo sociale descritto, l’autore attinge dall’economia il concetto di “rendimento crescente”, altrettanto utile nella spiegazione di fenomeni politici, in ragione della prevalenza dell’azione collettiva e del ruolo centrale assunto dalle istituzioni formali in ambito politico. Progressi che si susseguono in una determinata direzione inducono dunque, secondo Pierson, ulteriori movimenti in linea con la stessa, poiché i benefici relativi di quel percorso, comparato con altre opzioni possibili, risultano crescenti nel tempo. Essenziale risulta quindi la dimensione temporale, dal momento che gli eventi cronologicamente antecedenti risultano maggiormente rilevanti rispetto ai successivi, in ragione dei loro effetti nel lungo periodo³¹. Con queste assunzioni Pierson ambisce alla spiegazione del processo sociale alla base del cambiamento istituzionale, e come lui altri autori cui è stata contestata l’eccessiva astrazione nello sviluppo dei rispettivi modelli, evidenziandone le mancanze una volta sottoposti ai test empirici. Opposte sono le teorie elaborate dai cosiddetti studiosi “quantitativi”, che fondano la loro strategia sull’analisi di un elevato numero di casi, approssimando generalizzazioni sulla base dei risultati conseguiti. È il caso di Vanhanen, che misura il grado di democratizzazione in 147 paesi (successivamente in 172) nel corso degli anni Ottanta sulla base di indicatori quantitativi che identificano le dimensioni essenziali della democrazia, competizione e partecipazione, dalla cui moltiplicazione si ottiene un “Index of democracy”. L’autore spiega le variazioni della democrazia sulla base delle diverse condizioni ambientali e applica la teoria darwiniana dell’evoluzione per selezione naturale alla struttura dei sistemi politici, sostenendo che la democrazia perduri solo nei paesi in cui i gruppi in conflitto per il potere siano abbastanza forti da impedirne l’usurpazione da parte di un’unica formazione. Il fattore comune che l’autore individua all’origine della democratizzazione è la diffusione delle risorse di potere, calcolata attraverso l’apposito “Index of Power Resources” (IPR)³², fortemente

³⁰ Pierson, P. (2000), *Increasing Return, Path Dependence and the Study of Politics*, in “American Political Science Review”, 94, 2, pp. 251-267

³¹ Pierson, P. (2000), *op.cit.*, pp. 251-267

³² IPR calcolato sulla base di sei indicatori: la percentuale di popolazione urbana, la percentuale di popolazione non impiegata nel settore agricolo, la percentuale di studenti, la percentuale di

correlato al suddetto indice di democratizzazione³³. Un altro contributo rimarchevole è dato dai lavori di Lipset, che individua una elaborata spiegazione socioeconomica della stabilità democratica, mettendo in luce due caratteristiche strutturali dei sistemi sociali funzionali al supporto della democrazia: lo sviluppo economico e la legittimazione. Il primo, quantificato sulla base di industrializzazione, benessere sociale, urbanizzazione ed educazione, costituisce fonte di sostegno ai valori democratici e di stimolo all'ampliamento di vedute, alla tolleranza, alle scelte elettorali consapevoli scerve da influenze e pressioni di varia natura; la legittimazione attiene invece alla considerazione dell'operato dei detentori del potere, della loro autorevolezza e credibilità, costituendo una componente essenziale alla sussistenza dei regimi democratici³⁴. Le critiche mosse a questa seconda categoria di modelli proposti da studiosi "quantitativi" individuano, come punti di maggiore debolezza, in primo luogo il carattere prettamente statistico delle soluzioni, con i limiti che ne conseguono, ed evidenziano come tali teorie siano più pertinenti alla spiegazione della sopravvivenza e del consolidamento democratico, piuttosto che della transizione di regime³⁵. Si tratterebbe dunque di un primo passo nella comprensione del fenomeno, ma come sembra evidente ai più, l'elaborazione di una teoria generale della democratizzazione che sia effettivamente tale è tendenzialmente fallimentare. Certamente si può condividere un quadro teorico con i fattori rilevanti da considerare, che includa tanto gli attori ed istituzioni coinvolte, così come le tempistiche, le determinanti storiche, le congiunture economiche, l'impatto dei fattori internazionali nelle dinamiche della transizione, ma anche le tradizioni politiche dei singoli paesi, intese come organizzazione e controllo della società civile da parte dei partiti, il grado di manipolazione, la struttura sociale e le varie identità politiche, ecc. Si tratta di variabili cruciali in quanto condizionano la successiva attivazione della società civile democratica nelle sue strutture socio-politiche. In altre parole, data la vasta quantità di soluzioni e modelli alternativi, si potrebbe concludere che una spiegazione effettiva si possa

alfabetizzazione, la percentuale di terre appartenenti ad aziende agricole di famiglia, il grado di decentramento delle risorse economiche non agricole

³³ Vanhanen, T. (1990), *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*, Crane Russak, New York

³⁴ Lipset, S.M. (1959), *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, in "American Political Science Review", 53, I, pp. 69-105

³⁵ Morlino, L. (2014), *op.cit.*, pp. 17-31

conseguire solo con la ricostruzione del caso singolo, consci della complessità e delle consistenti differenze che contraddistinguono i vari paesi nel mondo³⁶. Inoltre, per giungere ad un risultato di valore, è opportuno scomporre i fenomeni costitutivi della democratizzazione (transizione ed instaurazione, consolidamento o crisi, perfezionamento o peggioramento delle qualità democratiche) ed indagarli separatamente, individuando per ciascuno il processo più adeguato, inteso come “insieme di interazioni ricorrenti fra individui e attori collettivi all’interno di strutture mutevoli che si distende nel tempo, che può o non può risolversi in un risultato atteso, è talora unilaterale, ma è sempre aperto”, con la possibilità di ottenere risultati teorici diversi, più o meno generalizzabili³⁷.

1.6. L’America Latina: cenni storici

Per provare a comprendere le dinamiche del subcontinente nella loro contraddizione e complessità non possiamo prescindere dal trascorso di dominazione coloniale che interessò i paesi latini nella loro totalità e le ingerenze rilevanti ancora oggi esercitate. Ricchissimi in materie prime e risorse, circa la metà degli stati sudamericani sono considerati paesi in via di sviluppo, caratterizzati da un modesto tenore di vita, basso reddito e conseguente povertà diffusa, scarso sviluppo industriale e Indice di Sviluppo Umano (HDI, Human Development Index)³⁸ contenuto³⁹. Le origini di tali squilibri si rintracciano nei tre secoli di esperienza coloniale spagnola e portoghese, a partire dal 1492. L’eredità delle tradizioni e delle regole coloniali influenzò drasticamente tanto le relazioni sociali, come le economie, la cultura e la lotta politica dei paesi che ne furono soggetti, con un lascito che ci costringe a guardare al passato per provare ad ipotizzare possibili scenari futuri e traiettorie di sviluppo. Quattro temi rilevano per comprendere la colonizzazione e la sua eredità: la natura dell’economia coloniale, il ruolo dell’ideologia religiosa e razziale, l’imposizione della dominazione di genere ed etnia, l’impatto della

³⁶ Morlino, L. (2014), *op.cit.*, pp. 17-31

³⁷ Morlino, L. (2014), *op.cit.*, pp. 17-31

³⁸ HDI: indicatore di sviluppo macroeconomico utilizzato a partire dal 1993 dall’Organizzazione delle Nazioni Unite per valutare la qualità della vita nei Paesi membri, accostando al PIL altri fattori quali alfabetizzazione e speranza di vita.

³⁹ Sviluppo, in via di, *Dizionario di Economia e Finanza* (2012), Treccani, in http://www.treccani.it/enciclopedia/in-via-di-sviluppo_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/

resistenza nell'ordine sociale. In riferimento al primo aspetto, il modo di produzione imposto dall'egemonia straniera risultò ibrido tra un sistema premoderno, "feudale", e una logica moderna, di tipo capitalista, così come si stava affermando nel processo di transizione europeo: alla prima logica corrispondevano l'organizzazione della produzione e le relazioni sociali, con gli Indios ridotti in schiavitù, sfruttati nelle miniere e nelle piantagioni sotto coercizione politica, sociale e culturale; alla seconda si rifacevano invece gli interessi di accumulo di profitti per i dominatori, funzionalmente alle esigenze delle rispettive terre⁴⁰. Le colonie fornivano materie prime e liquidità, premesse per l'espansione delle imprese e l'accumulo di capitali, e gli interessi mercantili e di investimento dei colonizzatori determinavano la ristrutturazione delle economie urbane e regionali, alterando gli equilibri e scontrandosi con le tradizioni radicate nei diversi territori. Tutto questo alimentò i presupposti per il sottosviluppo che ancora oggi affligge la stragrande maggioranza dei paesi sudamericani. Non fu tuttavia solo di carattere economico l'oppressione esercitata dagli europei: l'ideologia cristiana con la sua missione di evangelizzazione e civilizzazione delle civiltà pagane giustificò bestialità di ogni sorta, così come le diffuse teorie razziste di superiorità della razza bianca resero possibili azioni brutali verso le comunità indigene, fino a cancellarne quasi ogni traccia. Non solo, la civilizzazione propugnata dai colonizzatori, in particolare dalla nobiltà spagnola, impose anche i codici di onore patriarcale, alterando così le relazioni domestiche di interi popoli in cui questi erano del tutto sconosciuti. Le vessazioni subite, infine, sfociarono con sempre maggior frequenza in reazioni da parte delle categorie oppresse che, nel tentativo di opporre resistenza, iniziavano ad organizzarsi nella speranza della futura emancipazione, impattando così l'ordine sociale stabilito⁴¹. L'indipendenza fu conquistata solo all'inizio del 1800, configurandosi come un unico evento storico data la prossimità temporale della maggior parte delle proclamazioni. Fu un effetto domino che travolse gli stati del subcontinente, con esponenti del ceto creolo (si pensi a figure come Simón Bolívar e José de San Martín) alla guida delle sanguinose guerre contro la madrepatria che coinvolsero la generalità dei paesi, ad esclusione del Brasile, la cui sovranità venne riconosciuta senza particolari opposizioni. Alla base del

⁴⁰ Stern, S.J. (1985), *Latin America's Colonial History*, in *Latin America Perspectives*, Vol 12, No. 1, pp. 3-16

⁴¹ Stern, S.J. (1985), *op.cit.*, pp. 3-16

risveglio dei territori d'oltremare vi era il risentimento diffuso per le imposizioni (tributarie e non solo) della madrepatria, inaspritesi con le riforme borboniche di Carlo III nel quadro di una più generale modernizzazione del regno, accanto al sentimento patriottico che progressivamente stava infiammando i territori coloniali. Furono le vicende europee a precipitare il corso degli eventi, determinando la fine di tre secoli di dominazione coloniale in America Latina, con territori che per la prima volta dovettero confrontarsi con vuoti di potere, instabilità sociale e sconvolgimenti che nella maggior parte dei casi favorirono la conquista del comando da parte dei ceti militari, gli unici in grado di mantenersi alla guida di paesi e società da ricostruire nelle fondamenta. Ebbe così inizio la storia dell'America Latina, tristemente caratterizzata da corsi e ricorsi di regimi dittatoriali, basti pensare all'ondata che travolse la generalità dei paesi negli anni Cinquanta, con repressioni delle istanze popolari e sospensione delle garanzie costituzionali, assassini politici ed instaurazione di governi filoamericani alla guida della maggior parte degli stati. Solo negli anni Ottanta si assiste ad una generale svolta democratica, con la fine dei regimi autoritari e militari sostituiti da governi più o meno liberamente eletti, ma anche la storia recente da prova della precarietà che contraddistingue le esperienze di questi paesi, in cui il consolidamento della democrazia sembra per molti un vero miraggio. A ben guardare, in realtà, con la fine dei regimi coloniali cambiò soltanto la forma di sfruttamento che si tramutò in dominazione economica e commerciale, secondo il modello definito "neocoloniale" che prevedeva la massiccia esportazione di materie prime nei territori europei e l'importazione di manufatti e tecnologie. Ciò legò profondamente le sorti dei due continenti: le vicissitudini delle Grandi guerre e la crisi economica che travolse i paesi sviluppati bloccarono i flussi commerciali e la penuria di beni indusse i paesi latini ad intraprendere un'industrializzazione "forzata" che tuttavia non riusciva a provvedere alle esigenze delle popolazioni. Non riuscirono infatti a liberarsi dalla dipendenza dall'estero per l'approvvigionamento di capitali e tecnologia, premessa indispensabile allo sviluppo industriale, circostanza resa ancora più grave dal deterioramento dei termini di scambio, che vedeva i prezzi dei manufatti in crescita e il collasso del costo delle materie prime. Nel tentativo di attirare investimenti esteri, i paesi dell'America Latina concessero grandi agevolazioni e benefici alle multinazionali straniere che intendessero investire nei loro territori in condizioni favorevoli e con una disponibilità enorme di forza lavoro a basso

costo. Si trattava pur sempre di filiali di imprese estere che ragionavano esclusivamente secondo logiche di profitto, certamente non perseguendo interessi locali, la maggior parte dei proventi delle attività veniva infatti reinvestita nel territorio nazionale di origine, causando consistenti deflussi di capitale ed una condizione di indebitamento crescente ai danni dei paesi latini⁴². Le vicissitudini storiche qui brevemente riportate sono alla base delle difficoltà in cui vertono oggi questi paesi e della condizione di sottosviluppo che affligge la gran parte di essi.

1.7. La storia recente e il rapporto con gli Stati Uniti

La contiguità geografica dell'America Latina con la superpotenza mondiale degli Stati Uniti rende necessario un breve approfondimento sul legame intercorso tra i due, al fine di comprendere le dinamiche degli eventi che hanno interessato il subcontinente americano: la fine della Guerra Fredda, l'abbandono della Dottrina Monroe⁴³ e il declino delle politiche liberiste del Washington *Consensus*⁴⁴ sono tra gli eventi che hanno scandito la progressiva perdita dell'influenza politica, economica e culturale degli Stati Uniti. Oltre ad un'emancipazione culturale degli stati latinoamericani, sembra che gli Stati Uniti abbiano deliberatamente perso la loro influenza sull'area, limitando anche il

⁴² Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, (1973), *Lo Sviluppo del Sottosviluppo in America Latina*, in <http://fondazionefeltrinelli.it/lo-sviluppo-del-sottosviluppo-in-america-latina/>

⁴³ Elaborata da J. Q. Adams e pronunciata da J. Monroe nel messaggio annuale al Congresso nel 1823, indica alcuni principi di politica estera in base ai quali gli USA non avrebbero tollerato alcun tentativo futuro da parte delle potenze europee di fondare colonie nel continente americano; che eventuali ingerenze dei governi europei negli affari interni delle nazioni americane sarebbero state considerate dagli USA come una minaccia alla loro sicurezza e alla pace; che a sua volta Washington si sarebbe astenuta dall'intervenire nelle questioni politiche e nei conflitti europei. Di fatto, erano state poste le premesse per affermare l'egemonia statunitense sull'intero continente. Monroe, J., *Dottrina Monroe*, *Dizionario di Storia* (2010), Treccani, in http://www.treccani.it/enciclopedia/james-monroe_%28Dizionario-di-Storia%29/

⁴⁴ Locuzione usata dall'economista J. Williamson nel proporre alcune modifiche alle politiche per lo sviluppo economico in America Latina; intorno alle quali riteneva che a Washington, sede delle istituzioni politiche e finanziarie internazionali atte ad implementarle, vi sarebbe stato un accordo di vedute: investimenti in educazione e infrastrutture, liberalizzazione del commercio e degli investimenti, privatizzazione delle industrie di stato. Discostandosi dalle idee di Williamson, la locuzione finì presto per designare un modello universale di sviluppo, indifferente alle specificità locali e spesso in contrasto con le politiche nazionali, specie se stataliste, modello assunto a base di un accordo di fatto tra le grandi istituzioni economiche internazionali (FMI, OCSE, BM) sulle condizioni minime per concedere aiuti ai paesi in difficoltà, quest'ultime spesso oggetto di critiche in ragione della loro severità e della durezza delle relative conseguenze. *Washington Consensus*, *Lessico del XXI secolo* (2010), Treccani, in http://www.treccani.it/enciclopedia/washington-consensus_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/

loro aiuto ai paesi amici (come Cile e Colombia) ad un generico “appoggio” allo sviluppo democratico. L’egemonia politica è oggi esercitata dal Brasile, annoverata tra le economie mondiali in maggiore sviluppo, che vanta altresì buona sintonia con i paesi occidentali, inclusi gli Stati Uniti, un importante interscambio economico con la Cina e forte affinità culturale con l’Europa⁴⁵. Con la sua progressiva affermazione politica internazionale, il Brasile assume il ruolo di mediatore tra il cosiddetto “blocco liberista” di paesi (Messico, Cile, Perù, Colombia, Costa Rica) in buoni rapporti con gli USA e il “blocco bolivariano”, costituito da paesi sostenitori di istanze anti-americane e anti-liberiste (Argentina, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Nicaragua), nel tentativo di perseguire una maggiore integrazione regionale nell’interesse del continente. Se fino agli anni Novanta e primo decennio del nuovo secolo, anche se in misura minore, era incontestabile la presenza dell’egemonia statunitense con gli interessi di Washington in prima linea nella promozione del libero mercato e nello sviluppo economico della regione, gli equilibri sembrano oggi profondamente mutati, parallelamente ad una bilancia commerciale più equilibrata, grazie anche ai rapporti intrattenuti con i nuovi partner economici. Le critiche mosse alle linee guida del Washington *Consensus*, ispirate alla liberalizzazione finanziaria, all’eliminazione dei dazi per le importazioni e ad un generale ridimensionamento del ruolo dello stato nelle iniziative economiche a favore delle leggi di mercato, accusano i suoi sostenitori di aver provocato un ulteriore impoverimento dello stato sociale nel continente e di averne aggravato la condizione di disegualianza economica e povertà. La reazione generale all’ingerenza americana si è tradotta nel tentativo di perseguire uno sviluppo autonomo e una effettiva integrazione degli stati latinoamericani secondo le modalità e tempistiche che più si confacevano alle esigenze dei singoli paesi, pur tra ingenti difficoltà riscontrate nel diverso grado di articolazione e progresso delle economie. Da questi presupposti nascono iniziative come il MERCOSUR, nato nel 1991 con l’obiettivo di incrementare i rapporti commerciali tra Brasile, Argentina, Uruguay, Paraguay (vi si associarono successivamente la Bolivia, il Cile, il Perù, la Colombia, l’Ecuador e il Venezuela che divenne membro a pieno titolo nel 2012 ma venne sospeso nel 2016 per scorrettezze nei rapporti di mercato), sancendo così il primo passo verso l’emancipazione dall’egemonia economica e politica degli USA;

⁴⁵ Pelaggi, S. (2013), America latina: una realtà in continuo cambiamento, *Atlante Geopolitico 2013*, in http://www.treccani.it/enciclopedia/america-latina-una-realta-in-continuo-cambiamento_%28Atlante-Geopolitico%29/

il progetto di cooperazione politica, sociale ed economica tra i paesi dell'America Latina e i paesi caraibici denominato ALBA (Alleanza bolivariana per le Americhe), promosso dall'asse Cuba-Venezuela cui partecipano Antigua, Barbuda, Bolivia, Dominica, Ecuador, Nicaragua, Saint Vincent e Grenadine; l'UNASUR (Unione delle nazioni sudamericane), un'organizzazione intergovernativa regionale che a partire dal 2011 ambisce ad una cooperazione di carattere militare e alla creazione di un mercato comune, affrontando tematiche chiave come energia e infrastrutture quali presupposti imprescindibili per lo sviluppo. L'America Latina è dunque un autentico laboratorio e sociale, caratterizzato dalle esperienze più diverse: un socialismo inedito, esempi di sperimentazioni eco sostenibili (caso straordinario del Costa Rica), la crescente importanza dell'ideologia nativista, solo per citarne alcune. La sua storia è segnata da una ricerca perenne di sintesi compiuta tra l'influenza europea delle origini, l'egemonia degli Stati Uniti e le esigenze dettate dell'economia globale, accanto a culture e tradizioni ancestrali estremamente vissute e radicate nel passato dei popoli⁴⁶. Un ultimo accenno merita uno dei grandi mali che affliggono questi territori, il narcotraffico, che corrompe e destabilizza le economie in crescita e le politiche, facendo dell'economia illegale un contributo indispensabile al funzionamento dell'economia nazionale. Il contagio inquina le istituzioni e le strutture della società civile, lacerando così il tessuto sociale; si stima che il traffico di cocaina gestito dalla criminalità organizzata globale, ad esempio, ammonti a circa 350 miliardi di dollari in profitti annui, ponendosi spesso come pilastro delle economie di paesi latinoamericani come Messico, Colombia, Brasile, Venezuela e come importante attore nello scenario internazionale. Complice anche la corruzione dilagante, i tentativi di interventi risolutivi di questa piaga hanno dato sino ad oggi scarso esito.

⁴⁶ Pelaggi, S. (2013), America latina: una realtà in continuo cambiamento, *Atlante Geopolitico 2013*, in http://www.treccani.it/enciclopedia/america-latina-una-realta-in-continuo-cambiamento_%28Atlante-Geopolitico%29/

1.8. I casi di studio: Colombia, Brasile, Venezuela – “Medaglioni” storici

La trattazione considera tre paesi emblematici, geograficamente contigui, che si sono contraddistinti per il loro sviluppo singolare e trascorso storico, costituendo ancora oggi un laboratorio di esperienze di grande interesse in ambito politico-istituzionale, economico e sociale: la Colombia, il Brasile e il Venezuela.

1.8.1. Colombia

Le vicissitudini politiche della Colombia, resasi indipendente dalla Spagna nel 1819, sono intimamente legate ai due partiti politici tradizionali, il partito liberale, sostenitore di istanze riformiste e federaliste, e il partito conservatore, viceversa fautore di uno stato centralizzato con il sostegno imprescindibile della chiesa cattolica, che provocarono una vera e propria rottura sociale durante il XIX secolo e gli inizi del XX tra élite e masse popolari, borghesi e proletari, popolazione urbana e rurale, monopolizzando di fatto la scena politica con concezioni opposte circa il ruolo delle istituzioni statali e della chiesa. Le posizioni inconciliabili delle due formazioni si tradussero in guerre civili che si protrassero per tutta la durata del XIX secolo (sei guerre civili dichiarate e una non dichiarata conosciuta come il periodo della “Violencia”, tra il 1948 e il 1957). Ciò nonostante, la Colombia è tra i paesi dell’America Latina che vanta la tradizione democratica più solida e duratura, con una sola breve dittatura militare nel XX secolo del generale Rojas Pinilla, seppur con tutte le difficoltà che la interessano ancora oggi. I due partiti tradizionali hanno contribuito alla polarizzazione del paese nel corso dei secoli, ricorrendo sistematicamente alla violenza reciproca e alternandosi al potere nel tentativo di imporre il proprio modello di stato, introducendo riforme e aggiustamenti costituzionali per consolidare le rispettive ambizioni. Dopo una lunga fase iniziale di predominio da parte del partito conservatore, difficoltà e divisioni interne ne provocarono l’allontanamento temporaneo dalla scena politica all’inizio degli anni Trenta, quando il partito liberale si affermò con l’approvazione di una nuova costituzione e un importante progetto di riforme sociali (che interessarono soprattutto lavoratori urbani e rurali) ed istituzionali che contribuirono a cambiare il volto del paese: l’estensione del suffragio

universale e dei diritti politici, l'elezione popolare del presidente, così come dei senatori, dei rappresentanti del popolo e governatori dei dipartimenti territoriali, oltre all'affermazione del carattere laico dello stato e dell'indipendenza delle istituzioni statali ed ecclesiastiche.

Nel corso degli anni Quaranta e Cinquanta, grazie anche all'azione interventista ed inclusiva dei liberali, assistiamo ad una progressiva apertura del sistema politico a nuove forze sociali ed ideologie che tuttavia contribuiranno ad aggravare la situazione già incandescente tra le due formazioni dominanti, che intrapresero una serie di azioni violente culminate nell'esplosione dell'ira popolare e nella guerra civile (seppur non dichiarata) del 1948 che provocò la morte di oltre 300mila persone, identificata successivamente come il periodo della "Violencia". Dopo la breve parentesi della dittatura del generale R. Pinilla (1953-1957), le coalizioni dominanti percorsero la strada della riconciliazione e pacificazione del paese, nel tentativo di riaffermare la legalità del patto politico, concludendo un accordo per la costituzione del "Frente Nacional", successivamente consacrato dal plebiscito del 1957, che garantiva alle formazioni di liberali e conservatori l'inclusione alla guida del paese, alterando così le dinamiche democratiche e estromettendo dalla scena politica qualsiasi esponente minoritario estraneo alle ideologie dominanti. L'accordo prevedeva la completa parità di rappresentanza nei tre rami istituzionali e l'alternanza alla presidenza, paralizzando di fatto le attività di governo e le riforme sociali e redistributive essenziali per la normalizzazione del paese. In tali circostanze, unite alle evidenti pratiche clientelari del governo e alla corruzione dilagante, la reazione del popolo, che non si riconosceva più nelle ideologie dei partiti dominanti, non si fece attendere: iniziarono così a strutturarsi movimenti di protesta civica e di guerriglia (inizialmente nelle zone rurali) che dagli anni Sessanta saranno protagonisti delle vicissitudini politiche, come le Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia (FARC), l'Esercito di Liberazione Nazionale (ELN), l'Esercito Popolare di Liberazione (EPL) e il Movimento del 19 Aprile (M19). La violenza imperante nel paese, perpetrata tanto dalle istituzioni statali come dai movimenti popolari e di guerriglia, decretò il collasso del "Frente Nacional" nel 1974, lasciando il paese in balia di un sistema politico delegittimato e invischiato con esponenti del narcotraffico, dominato da fenomeni di corruzione e clientelismo. Benché la nuova costituzione del 1991 lasciasse alle spalle l'esperienza del "Frente Nacional" e aprisse a

nuove formazioni partitiche, il sistema soffrì a lungo delle pratiche e dei trascorsi politici ormai strutturati, come dimostrarono anche le elezioni presidenziali del 1998, che si svolsero in un clima incandescente sotto la minaccia di guerriglia e paramilitari, tra frodi e finanziamenti illeciti dei narcotrafficienti. Un approfondimento a parte ai fini della comprensione delle dinamiche politiche colombiane merita il fenomeno della guerriglia, anche in ragione della sua attualità⁴⁷. Le formazioni armate più consistenti si identificano in FARC, ELN, EPL che si strutturano dapprima in regioni remote e rurali del paese, per poi estendersi fino ai centri nevralgici politici e amministrativi e alle zone petrolifere strategiche, cercando legittimazione e consensi nei loro attacchi contro lo stato nelle sue disfunzioni. Si presentano come organizzazioni civili difensive, in opposizione alle contraddizioni politiche, economiche e sociali della società colombiana e contro la condotta omissiva statale, perseguendo ideologie di ispirazione marxista-leninista e bolivariana, ma inseguendo di fatto i loro obiettivi attraverso il ricorso a violenze inaudite e sistematiche violazioni dei diritti umani (si stimano oltre 35mila omicidi commessi dai gruppi armati nel periodo della loro attività). Si invischiano nelle organizzazioni criminali legate al narcotraffico, acquistando il controllo di gran parte delle attività illecite e conseguendo ingenti profitti per finanziare le loro battaglie, riuscendo nel tempo ad influenzare anche le sfere politiche nell'indifferenza della società colombiana dinanzi a manifestazioni di illegalità "normalizzata". Soltanto in tempi recenti, nel tentativo di pacificare in modo definitivo il paese, sono state intraprese complesse negoziazioni tra le forze politiche e i gruppi armati, ispirate al riconoscimento reciproco, al compromesso e disponibilità per la ricerca di soluzioni definitive e condivise con la partecipazione e il coinvolgimento di militari, imprese, sindacati e proprietari terrieri come premessa per un risultato durevole nel tempo, che scongiuri l'esplosione di nuovi conflitti armati (ad esempio l'accordo di pace e disarmo concluso nel 2016 tra il governo e le FARC e le attuali trattative in corso con l'ELN). La sfida maggiore è rappresentata dall'esigenza di smobilitare, disarmare le organizzazioni e reinserirle nella società (a tal proposito significativa, seppur incompleta, è la "ley de la Justicia" n. 975 del 2005 che regola la smobilitazione prevedendo attenuanti di pena per i reati commessi dai guerriglieri, definita non a caso dalle associazioni in difesa dei diritti umani "legge dell'impunità"),

⁴⁷ Observatori Solidaritat, *Historia política de Colombia*, in <http://observatori.org/colombia/historia-politica-de-colombia/?lang=es>

oltre che dalla necessità di includere nel negoziato temi complessi come la riforma agraria, la gestione delle risorse energetiche, la rappresentanza politica della società, le politiche sociali e di sicurezza urbana, il ruolo della forza pubblica; per quanto si tratti di materie estremamente delicate, l'impresa di trovare un compromesso tra le forze in campo costituisce un'opportunità fondamentale per ripensare al futuro della nazione⁴⁸. Nonostante le vicissitudini che hanno interessato la Colombia in tempi recenti si discostino dal suo passato violento e la situazione sembri complessivamente normalizzata, nelle zone di confine si continua a combattere con gli ultimi focolai di gruppi di guerriglieri che non hanno accettato di scendere a compromessi con il governo. Restano poi da affrontare i grandi mali che da sempre affliggono il paese, come la lotta alla povertà e al narcotraffico, la corruzione strutturata nella politica e nelle istituzioni, la ricerca di uno sviluppo e di un'indipendenza economica per i quali la strada da percorrere sembra ancora lunga.

1.8.2. Brasile

La politica brasiliana è contraddistinta da una lunga tradizione oligarchica elitista della classe dominante che imperò nel paese sin dall'indipendenza dal Portogallo, frutto della successione al potere di Pietro IV, figlio del Re portoghese Giovanni VI, che si risolse senza particolari impedimenti, come semplice dichiarazione da parte dell'imperatore che divenne così Pietro I. Non si realizzarono mai le circostanze per una rivoluzione sociale o borghese, anche l'instaurazione del regime democratico fu infatti frutto di una rivoluzione "dall'alto" che non arrivò a coinvolgere le masse popolari. Il modello di dominazione oligarchica implicava intuitivamente la restrizione dei diritti civili, politici, economici e sociali per gran parte della popolazione brasiliana che rimase a lungo estromessa dalla partecipazione alla vita politica e dal godimento delle prerogative più elementari. La crisi dello schema tradizionale fu sancita, a partire dagli anni Trenta, dalla nascita dei primi movimenti populistici, che si posero come alternativa per la concessione di maggiori diritti (perlomeno sociali) alle masse urbane, sotto la guida di Getúlio Vargas, e dal movimento operaio anarco-sindacalista, che insieme ai partiti di ispirazione

⁴⁸ UNHCR ACNUR, (2018), *Situación actual del conflicto armado en Colombia*, in <https://eacnur.org/blog/situacion-actual-del-conflicto-armado-en-colombia/>

comunista propagandava l'estensione dei diritti civili e politici e l'instaurazione di un regime di tipo socialista. Tali tradizioni si saldarono nell'obiettivo comune di superare il modello di dominazione elitario con il coinvolgimento del popolo, circostanza che si concretizzò a partire dal 1964 quando si registrò un'ascesa dei movimenti sociali, del populismo tradizionale, della sinistra comunista e di quella cattolica, uniti nell'intento di riformare il sistema educativo e giuslavoristico e di promuovere la riforma agraria tanto attesa dalle masse contadine. Vedendo a rischio la loro posizione di predominio al potere, il blocco oligarchico, appoggiato dagli Stati Uniti nella lotta al comunismo, rispose militarmente bloccando sul nascere la possibilità di una rivoluzione comunista, dapprima in modo moderato e poi, a partire dal 1968, ricorrendo all'uso sistematico della violenza. Il precipitare degli eventi innescò una dura resistenza civile che si organizzò attraverso azioni di guerriglia cui il governo rispose militarmente con torture, sparizioni forzate (desaparecidos), esili e controllo sui mezzi di informazione, inizialmente con l'appoggio della chiesa cattolica e della classe media che sperava così di scongiurare la minaccia del comunismo. La dittatura si concluse solo nel 1984, furono anni estremamente difficili per il popolo brasiliano, soggetto a significative restrizioni dei diritti individuali e ad una forte presenza dello stato nei settori dell'economia giudicati essenziali per la sicurezza del paese. Gli storici parlano di fase di "modernizzazione conservatrice", perseguita per lo più attraverso l'impiego di capitali stranieri, che sarà all'origine del pesante debito pubblico degli anni Ottanta; il paese effettivamente crebbe, ma tale crescita incrementò le disuguaglianze tra i pochi che accumularono ricchezza e la stragrande maggioranza della popolazione che invece non ebbe beneficio alcuno. Tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta si avviò la transizione democratica del paese, i militari cedettero progressivamente il potere ai civili, furono concesse le libertà democratiche e nel 1980 si tennero le prime elezioni parlamentari, seguite nel 1989 dalla prima elezione diretta del presidente. Il sistema di governo previgente si dissolse, con il ritiro discreto dalla scena politica dei militari che tuttavia mantennero la loro influenza sui centri economici nevralgici, controllando la transazione senza particolari sconvolgimenti. Il blocco politico che si affermò tra gli anni Ottanta e Novanta fu il risultato dell'alleanza tra gli eredi del partito di opposizione ai militari (PMDB - Partito del Movimento Democratico Brasiliano) e il successore del partito di governo al tempo dei militari, reinventato e parzialmente democratizzato (PFL - Partito del Fronte Liberale), mentre i

populisti e la sinistra comunista perdevano terreno. Parallelamente si affermò sulla scena politica un nuovo attore che sarà protagonista nei decenni successivi, il Partito dei Lavoratori (PT), che riuscì a coagulare molti consensi tra i maggiori esponenti della sinistra del paese e del mondo accademico, attraverso la sua organizzazione capillare ed organizzazione eterogenea. Il Brasile del nuovo millennio, con l'attuale costituzione approvata nel 1988, riconosce e garantisce la tutela dei diritti fondamentali individuali, politici e civili condivisi dal costituzionalismo globale, come dimostrato anche dalla firma avvenuta nei primi anni Novanta di tutti i trattati internazionali in difesa dei diritti umani. Ciò nonostante, il paese manifesta grosse carenze in termini di sperequazione sociale, ingente debito estero e godimento effettivo dei diritti economici e sociali delle masse popolari, per effetto dello strapotere dei gruppi economici, oltre ai mali "comuni" che affliggono la maggioranza dei paesi latinoamericani, quali la violenza urbana e il generale fallimento del welfare state, l'analfabetismo diffuso, i condizionamenti nell'esercizio del voto e la corruzione diffusa (come dimostrato dai recenti scandali di massimi esponenti politici quali Dilma Rousseff, ex Presidente destituita nel 2016 attraverso il voto di impeachment del Senato brasiliano, con l'accusa di aver manipolato il bilancio dello Stato per garantirsi la rielezione). I primi anni 2000, con l'elezione del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, rappresentarono per il paese una svolta all'insegna della stabilità, seppur precaria, della crescita economica e delle politiche di redistribuzione del reddito attraverso le misure varate dal neo-eletto Presidente, esponente del PT di estrazione umile che si contraddistinse proprio per il suo approccio di ampio respiro per le classi subalterne; del resto fu il primo Presidente a non rappresentare il patto oligarchico elitista che per decenni controllò il paese. Lula intraprese politiche ad ampio spettro di diversificazione delle esportazioni brasiliane nel mondo e consolidò alleanze centriste per allargare la base politica del governo, così da avere i numeri per varare le grandi riforme del sistema di welfare riguardanti pensioni, reddito minimo, sicurezza pubblica, accanto a riorganizzazioni del sistema fiscale e sindacale che lo resero fortemente popolare soprattutto tra le classi subordinate. Tra le sue ambizioni, inoltre, riuscì a fare del Brasile il paese guida nell'integrazione dei paesi dell'America Latina, ponendosi come esempio di sviluppo democratico ed economico includente. Lula contribuì di fatto a cambiare per sempre il volto della politica brasiliana, tra ingenti difficoltà e complotti orditi dalle opposizioni per destituirlo, come lo scandalo per

corruzione che travolse il PT nel 2005 e le successive condanne a suo carico nel 2018 e 2019, sulle quali pesa il sospetto di cospirazione dell'allora Ministro della Giustizia Moro per impedire che concorresse nuovamente per le elezioni presidenziali⁴⁹. La carica di Presidente è ad oggi ricoperta dall'esponente dell'estrema destra populista Jair Bolsonaro, in carica dal 1 gennaio 2019, la cui elezione divise l'opinione pubblica brasiliana (e non solo) tra le grandi aspettative della classe medio alta della società e le proteste di studenti, ceti subalterni, indigeni, oltre alle condanne della comunità internazionale moltiplicatesi in questa prima fase di presidenza, in ragione delle opinioni ripetutamente espresse contro le comunità autoctone, donne, omosessuali, rifugiati e delle concessioni alle grandi società per lo sfruttamento della foresta amazzonica. I primi mesi del suo governo registrano una sostanziale perdita di consensi e il fallimento delle maggiori riforme promesse in campagne elettorale (in particolare la riforma del sistema pensionistico, considerata essenziale per la gestione del bilancio pubblico brasiliano), con scontri e divisioni anche all'interno dello stesso governo⁵⁰.

1.8.3. Venezuela

Il Venezuela si rese effettivamente indipendente dalla dominazione spagnola nel 1821, qualche anno dopo il violento terremoto che lo sconvolse decimandone la popolazione e aggravando la situazione di estrema arretratezza in cui da tempo verteva. Il paese è stato a lungo sottovalutato nel suo potenziale data l'apparente carenza di risorse, finché non vennero scoperti nel 1875 cospicui giacimenti petroliferi che attirarono l'interesse delle grandi imprese locali, associate a compagnie statunitensi come Shell e Standard Oil, alle quali il governo venezuelano dell'epoca offrì vantaggiose concessioni per lo sfruttamento del sottosuolo. I proventi dell'esportazione del petrolio finirono così per beneficiare prevalentemente i paesi importatori, lasciando il territorio in condizioni di completo sottosviluppo e carenza di infrastrutture. Fino alla prima metà del Novecento, il paese si presentava poco popolato ed estremamente arretrato, solo alla fine della Seconda Guerra Mondiale attraversò una fase di lenta ricostruzione e modernizzazione per effetto

⁴⁹ Tosi, G., *Il Brasile dalla dittatura al governo Lula: aspetti interni e internazionali*, in <http://www.juragentium.org/topics/latina/it/tosi.htm>

⁵⁰ Il post, (aprile 2019), *I primi disastrosi 100 giorni di Bolsonaro*, in <http://www.ilpost.it/2019/04/20/bolsonaro-100-giorni/>

dell'aumento del prezzo del petrolio e delle politiche espansive del dittatore M. P. Jimenez, allora alla guida dello Stato. Il Venezuela si mantenne a lungo nell'orbita degli Stati Uniti, prevalentemente in ragione degli interessi petroliferi, ma è soprattutto con l'inizio della Guerra Fredda e la vittoria della Rivoluzione Cubana che la morsa americana si strinse sul paese per scongiurare la minaccia del comunismo. I seguaci di Jimenez vennero perseguitati e i partiti tradizionali di liberali e conservatori si accordarono per assicurarsi un posto alla guida del paese ed evitare future derive autoritarie, stipulando il "Pacto del Punto Fijo" e alternandosi al potere, raggirando di fatto il sistema democratico. Gli interessi personali perseguiti dalle classi dominanti, in linea con il capitalismo statunitense, spinsero il paese ad una crisi bancaria senza precedenti, con l'esplosione del malcontento popolare che culminò in episodi tragici (esempio del Caracazo nel 1989) e ripetuti tentativi di colpi di stato per mano dei militari. Nel 1998 il patto crollò definitivamente e nel 1999, sotto la presidenza di Hugo Chávez, il Venezuela intraprese il cammino rivoluzionario per il ripristino delle istituzioni e dei valori democratici, con l'approvazione di una nuova costituzione e un programma di riforme per conseguire uno sviluppo umano e produttivo effettivo con l'affermazione del paese sullo scenario internazionale. In tale ottica rivoluzionaria e para comunista, Chávez nazionalizzò gran parte delle attività petrolifere suscitando le reazioni di impresari, industriali ed esponenti politici legati agli Stati Uniti che nel 2002 prepararono un colpo di stato per la sua destituzione, facendolo prigioniero. Il piano fallì e in pochi giorni Chávez era di nuovo al potere con il sostegno dalle masse popolari di Caracas e dell'esercito; l'ampio consenso di cui godeva gli valse anche la riconferma al referendum del 2004, consentendogli così intraprendere il suo programma sociale, nell'ottica più ambiziosa dell'instaurazione di un "socialismo del XXI secolo". Nello stesso anno a L'Avana, in collaborazione con Fidel Castro, nacque ALBA, il progetto di integrazione regionale che nell'intento dei due leader avrebbe dovuto unire i paesi dell'America Latina in un destino comune. I suoi successi si conclusero nel 2013 quando fu stroncato da un cancro e la sua eredità passò al suo vice ed ex Ministro degli Esteri, Nicolás Maduro, che nello stesso anno vinse le elezioni e si impegnò nel mantenere in vita l'esperienza bolivariana, seppur godendo di meno seguito rispetto al suo predecessore. La situazione precipitò per una congiuntura dovuta al crescente contrasto con gli Stati Uniti e alle divisioni interne alla stessa maggioranza di governo, unita al crollo del prezzo del greggio

e al conseguente collasso della situazione finanziaria del paese, la cui inflazione raggiunse livelli apicali. La crisi alimentare, la penuria di medicinali e generi di prima necessità sfociarono in proteste di piazza che Maduro riuscì a contenere, fronteggiando discretamente l'iperinflazione e il quadro finanziario disastroso⁵¹. Così, nel maggio del 2018 le elezioni anticipate lo riconfermarono alla presidenza, seppur con un'astensione del 50% alle votazioni e il collasso della popolarità del suo partito (beneficiò di fatto dell'appoggio delle classi subalterne in quanto successore designato da Chávez). Le opposizioni alimentarono forti e plausibili dubbi sulla regolarità delle procedure di voto, oltre che sull'imparzialità della campagna elettorale condotta; nel frattempo il Partito Socialista di Venezuela (PSUV) di Maduro continuava a perdere consensi, consegnando all'opposizione il controllo dell'Assemblea Nazionale. Ciò paralizzò il piano di riforme del Presidente, che nel tentativo di neutralizzare i dissidenti esautorò il Parlamento nominando un'Assemblea Costituente, mai di fatto avallata da nessuna forza politica. Nel tentativo di sfruttare il momento più delicato per destituire Maduro, un giovane esponente dell'opposizione eletto Presidente dell'Assemblea Nazionale (il Parlamento Venezuelano contemporaneamente esautorato dalla Corte Suprema), Juan Guaidó, contestò le legittimità dell'elezione con il supporto della maggioranza parlamentare che dichiarò vacante la carica presidenziale, e giurò come Presidente interino, appellandosi all'art. 233 della Costituzione Venezuelana, con l'intento di guidare il Paese fuori dalla crisi politica ed economica che da tempo lo opprimeva. Sostenendo la legittimità del suo incarico in quanto vincitore alle elezioni, Maduro si mantenne saldamente al potere dividendo l'opinione della comunità internazionale e il popolo venezuelano⁵². Oggi il paese si trova ad affrontare una crisi senza precedenti, dipendendo per oltre il 90% dei beni di consumo dalle importazioni e avendo come unica fonte gli introiti derivanti dall'esportazione di petrolio, su cui oltretutto pesano le sanzioni imposte dagli Stati Uniti che si oppongono alla presidenza di Maduro, così come la maggior parte dei leader mondiali (tra cui Regno Unito, Canada, Colombia, Ecuador, Cile, Guatemala, Costa Rica, Perù, Argentina). Nel marzo del 2019, il governo del Presidente Maduro revocò Guaidó

⁵¹ Transform Italia, (febbraio 2019), *Brevissima historia del Venezuela e di come e cosa si intende distruggere*, in <https://www.transform-italia.it/brevissima-historia-del-venezuela-e-di-come-e-cosa-si-intende-distruggere/>

⁵² The conversation, (febbraio 2019), *Venezuela: Historia de dos presidentes*, in <http://theconversation.com/venezuela-historia-de-dos-presidentes-111166>

dall'incarico di Presidente dell'Assemblea Nazionale, inabilitandolo per 15 anni all'esercizio di funzioni pubbliche. La decisione fu tuttavia respinta, giudicata illegittima e incostituzionale, così, nonostante il blocco delle forze di polizia, Juan Guaidó è riuscito ad accedere all'edificio dell'Assemblea Nazionale per prestare giuramento come Presidente riconfermato, nel gennaio del 2020. Sembra che l'unica possibilità per il riscatto del paese sia la destituzione dell'attuale Presidente, accusato anche dalle Nazioni Unite di violazione dei diritti umani, violenze e torture (emblematico il blocco di tonnellate di aiuti umanitari statunitensi al confine con la Colombia), oltre che di cattiva gestione politica ed economica: i dati parlano di un crollo del 70% dell'economia nazionale dal 2013 e del 12% della popolazione venezuelana emigrata dal 2014⁵³.

⁵³ The Economist, (luglio 2019), *Maduro resta al potere anche se l'ONU lo accusa di violenze e torture*, in <http://internazionale.it/notizie/2019/07/18/venezuela-maduro-onu>

Capitolo Secondo

2.1. Lo sviluppo democratico in America Latina: uno sguardo d'insieme

Prima di dedicarsi ai casi oggetto di analisi è opportuna una contestualizzazione, rivolgendo l'attenzione al panorama degli stati latinoamericani, al grado di sviluppo della democrazia e alle relative mancanze, alle percezioni delle popolazioni e dei principali leader, con un accenno alle soluzioni viabili per porre rimedio alle carenze dei paesi interessati. A tal proposito risulta efficace il brillante rapporto pubblicato dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP)⁵⁴, un'approfondita analisi corredata da raccomandazioni politiche frutto della collaborazione di organizzazioni, studiosi ed esperti condotta con l'intento di aprire finestre di dialogo tra autorità, società civile e attori politici per il consolidamento democratico dei paesi considerati (Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Uruguay, Venezuela). Il progetto si inserisce nell'ottica più ambiziosa di realizzare gli obiettivi di sviluppo del millennio (MDG) delle Nazioni Unite, tra cui ricordiamo la riduzione sostanziale della povertà estrema e della fame nel mondo, sotto forma di azioni concrete e mirate, frutto del compromesso tra paesi sviluppati e paesi poveri per appoggiare questi ultimi nella realizzazione delle riforme necessarie: si tratta di un'opportunità imprescindibile al fine di canalizzare l'appoggio esterno ed innescare un circolo virtuoso di crescita economica e di consolidamento democratico. I passi compiuti dai paesi latinoamericani sono considerevoli, con buona approssimazione possiamo oggi sostenere che nell'area si sono affermati compiutamente regimi democratici, quantomeno sotto il profilo formale ed istituzionale. In oltre 200 anni di indipendenza, la democrazia in America Latina è morta e risorta decine di volte, facendo della precarietà il carattere che più ha contraddistinto i regimi di questi paesi: man mano che la democrazia si consolidava nelle costituzioni, essa si demoliva nella pratica, con scontri, colpi di stato e violazioni

⁵⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe, *La democracia en América Latina - hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, in <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>

delle pratiche democratiche giustificate ai fini del ripristino della legalità, in altre parole la democrazia disconosciuta in nome di se stessa. Oggi il rischio di minacce “tradizionali” dei regimi democratici dell’area, quali i golpe militari, sembra del tutto superato ma la poca vitalità, l’appiattimento delle democrazie di questi paesi rinnova l’esigenza di rilanciare il dibattito politico e la riflessione nella creazione di agende adeguate, soprattutto allo scopo di coinvolgere attivamente i cittadini nello sviluppo politico dei rispettivi paesi. Quest’ultimo aspetto, in particolare, risulta essenziale per preservare ed espandere la democrazia, il cui radicamento è tutt’altro che spontaneo: volontà, progettualità, leadership, sostegno popolare, autorità statale sono solo alcuni degli elementi alla base dell’implementazione delle pratiche democratiche, in cui molti degli stati latinoamericani, almeno in parte, risultano carenti. Il problema più significativo, di cui si approfondirà in seguito, è stato individuato nella crisi sociale che affligge indistintamente tutti i paesi, dovuta in particolare a diseguaglianza e povertà, i cui indici si collocano tra i più elevati su scala mondiale. Proprio nella democrazia, diseguaglianza, povertà è stato individuato il “triangolo” sudamericano, paradossale circostanza in cui, premesse le differenze sussistenti nei vari paesi, coabitano libertà politiche e severe privazioni materiali che impediscono il completo esercizio dei diritti di cittadinanza, complessivamente intesa. La prassi democratica e le istituzioni possono dirsi con buona approssimazione paragonabili a quelle dei paesi sviluppati, non così per la società civile, che riporta divari incomparabili nella sua strutturazione e condizione. Il risultato è una profonda frustrazione ed insoddisfazione di buona parte dei cittadini, che per il 50% circa sarebbero addirittura disposti a sacrificare il regime democratico per uno autoritario, qualora questo offrisse plausibili soluzioni al progresso socio-economico reale; questo non significa che non vi sia sostegno alla democrazia da parte del popolo, ma il radicamento nella società civile risulta debole, così come la fiducia in un sistema quasi sinonimo di uguaglianza che tuttavia convive con la diseguaglianza più elevata del pianeta. Tutto ciò sfocia nell’accusa ai governi di non essere in grado di soddisfare le aspettative e le promesse fatte ai cittadini, da cui deriva il crescente consenso (soprattutto in tempi recenti) ai leader populistici che si presentano come innovatori rispetto ai poteri tradizionali. Quelle dei paesi latinoamericani sono realtà molto singolari, non comparabili allo sviluppo democratico dei paesi avanzati, la cui sottovalutazione potrebbe indurre al rischio di trascurare la tensione esistente tra economia e democrazia: non è possibile

prescindere da solide basi economiche per attaccare povertà e disuguaglianza, premessa indispensabile per consentire un margine di dialogo democratico e l'esercizio dei diritti di cittadinanza anche a coloro che ancora oggi risultano relegati ai margini della società. Fondamentale è la trasformazione di queste democrazie cosiddette elettorali, che soddisfano i requisiti minimi di garanzia dei diritti politici, in democrazie della cittadinanza, in grado di misurarsi con la complessità e i problemi della società della quale devono conquistarsi fiducia e legittimazione, premessa per prendere decisioni collettivamente vincolanti. Il rapporto dell'UNDP fornisce una precisazione sulla cittadinanza e le tre dimensioni di cui si compone, sulle quali è opportuno soffermarsi per individuare le maggiori carenze delle democrazie latinoamericane e le possibili strategie di azione. La democrazia riconosce in ogni individuo una persona morale e una legale, titolare di diritti e responsabilità, ragionevole ed autonomo, in grado di compiere scelte consapevoli e conscio delle relative conseguenze; l'uguaglianza di base associata al concetto di cittadinanza deriva dall'idea di appartenenza alla comunità in cui tutti si riconoscono e da cui derivano i diritti connaturati alla cittadinanza stessa: essenziale a tal proposito risulta il contributo sviluppato da Thomas Humphrey Marshall che nel 1950 propone una tripartizione concettualmente fondata in diritti civili (funzionali alla piena realizzazione dell'individuo quali la libertà personale, di parola, di pensiero, di fede, il diritto alla proprietà privata, ecc.), politici (a garanzia della partecipazione del singolo alla vita politica del paese, quali il diritto di voto, di elettorato attivo e passivo, ecc.), sociali (quali istruzione, sanità, previdenza sociale, servizi socio assistenziali, ecc.). La democrazia della cittadinanza va dunque ben oltre il regime e l'esercizio dei diritti politici, contemplando tre dimensioni - politica, civile, sociale - di cui si darà sommaria spiegazione nelle pagine seguenti. In merito al riconoscimento della cittadinanza politica, che include i requisiti minimi per qualificare un regime come democratico, calcolato attraverso l'Indice di Democrazia Elettorale (IDE), riteniamo che sin dall'inizio del ventesimo secolo tutti i paesi latinoamericani rispettassero livelli adeguati: il diritto al voto è universalmente riconosciuto, le elezioni risultano corrette e libere, seppure in misura leggermente minore, le cariche pubbliche presidenziali e parlamentari sono quasi interamente il risultato di processi elettorali (sembra ormai superata la prassi del passaggio di carica a uomini di fiducia). In merito alla partecipazione elettorale si riportano tuttavia affluenze piuttosto basse (45% in Venezuela e 50% in Colombia alle

ultime elezioni presidenziali del 2018) e un andamento piuttosto irregolare delle tendenze nei vari paesi e a seconda delle tornate elettorali. Più problematica risulta la rappresentanza elettorale di donne, minoranze etniche ed indigene, ancora oggi estremamente limitata. Di particolare rilievo sono le modalità di esercizio del controllo politico, riconosciuto costituzionalmente nella divisione dei poteri e nella possibilità di reciproca sanzione, che tuttavia presenta elementi di discontinuità rispetto alla prassi tradizionale delle democrazie occidentali: i regimi presidenziali latinoamericani (il presidenzialismo è l'elemento che accomuna la quasi totalità dei paesi dell'area) riconoscono alla figura del presidente poteri che eccedono quelli normalmente attribuiti in altri presidenzialismi, in particolare il modello statunitense; l'indipendenza della magistratura è ancora oggi un nodo da sciogliere, con ampi poteri dell'esecutivo sulla nomina dei magistrati delle corti supreme e conseguentemente una forte politicizzazione della selezione, problema cui i paesi stanno cercando di porre rimedio attraverso l'implementazione di varie riforme. Importante infine risulta un accenno alla corruzione dilagante della funzione pubblica e al clientelismo diffuso, che alterano profondamente la prassi democratica con la concessione di privilegi e l'uso discrezionale delle risorse pubbliche. La seconda dimensione analizzata riguarda la cittadinanza civile, con i limiti di non ingerenza imposti all'azione statale e la garanzia di uguaglianza giuridica e libertà della persona dinanzi allo stato. Proprio negli aspetti di uguaglianza e non discriminazione si rilevano le maggiori carenze dei paesi latinoamericani, nonostante il riconoscimento costituzionale, legislativo e la ratifica dei più significativi trattati internazionali (ONU, ILO, OSA) da parte della generalità degli stati. Le categorie svantaggiate risultano ancora una volta le donne, almeno sotto il profilo lavorativo (con bassi livelli di assunzione e di stipendio rispetto alla componente maschile della forza lavoro), le popolazioni indigene, i cui diritti sono formalmente riconosciuti ma non adeguatamente implementati nelle legislazioni, e i minori, che non godono ancora di un'adeguata disciplina giuslavoristica e sono spesso soggetti ad abusi. Un campanello dall'allarme per questi paesi è rappresentato anche dal rispetto dei diritti umani, come dimostrato dalla mancata ratifica di trattati relativi alle sparizioni forzate e all'abolizione della pena di morte, anche se con la fine dei conflitti armati nel corso degli anni Novanta si è registrato un netto ridimensionamento degli episodi di violenza e degli omicidi politici. Le violazioni dei diritti umani più elementari, quali la vita e l'integrità fisica, che

- seppure oggi con meno frequenza - colpiscono questi paesi, sono dovuti prevalentemente all'incapacità dei governi di assicurare la piena vigenza dello stato di diritto e il monopolio della forza, e quindi un livello adeguato di sicurezza pubblica. Sotto tale aspetto, la situazione si aggrava ulteriormente in ragione delle mancanze del sistema di amministrazione della giustizia, al quale, secondo le stime, viene riservato in media il 2.5% delle risorse dei governi nazionali. A ciò si aggiunge il numero limitatissimo di *defensores del pueblo* (circa 1 ogni 100'000 abitanti), figura cui possono adire i cittadini che abbiano subito una violazione dei propri diritti per atti od omissioni da parte delle autorità statali, il che costituisce un limite consistente all'esercizio del diritto alla difesa. In ultimo, in merito all'efficienza del sistema giudiziario, suscita interrogativi il numero esiguo di soggetti arrestati nei paesi latinoamericani (in media 145 ogni 100'000 abitanti, rispetto, ad esempio, ai 600 su 100'000 negli Stati Uniti); non solo, secondo le stime oltre la metà dei detenuti in carcere non avrebbe nemmeno affrontato un processo o subito una condanna (per alcuni paesi si arriva addirittura al 70%). La terza e ultima dimensione riguarda la cittadinanza sociale, la più deficitaria e al contempo indispensabile ai fini dello sviluppo democratico dei paesi considerati. Proprio questo profilo rileva nel passaggio dalla democrazia degli elettori alla democrazia dei cittadini, in quanto, come sostenuto anche da Kofi Annan, settimo Segretario delle Nazioni Unite, la realizzazione della democrazia va ben oltre l'aspetto elettorale: l'uguaglianza politica ufficiale non garantisce volontà né tantomeno capacità di partecipazione ai processi politici o di influenza sui risultati degli stessi. La cittadinanza sociale attiene a tutti gli aspetti della vita che impattano il potenziale di sviluppo delle capacità e di piena realizzazione dell'individuo, con il riconoscimento del diritto alla salute, all'educazione, al lavoro, solo per citarne alcuni, che nei paesi dell'America Latina risultano tutt'altro che consolidati. La mancata realizzazione dei diritti sociali di base si riflette nella bassa integrazione della società, in cui povertà e disuguaglianza ostacolano l'inserimento e la partecipazione degli individui alla vita politica e sociale dei rispettivi paesi. Fonti utilizzate dell'OECD e dall'UNESCO affermano che dei 630 milioni circa di persone che abitano i territori latinoamericani e caraibici, 32 milioni sono analfabeti (4% della popolazione analfabeta mondiale), con incidenza più o meno elevata a seconda dei paesi considerati. Anche la FAO, relativamente all'intervallo di tempo compreso tra il 2005 e il 2018, rileva un aumento della percentuale di popolazione denutrita negli ultimi anni, che si assesta

attorno al 6%⁵⁵, in conseguenza anche alla destabilizzazione di molti paesi della regione (preoccupante dall'ultimo anno è soprattutto la situazione venezuelana). La causa principale della scarsa integrazione sociale è individuata soprattutto nella mancanza di posti di lavoro, strettamente correlata agli indici di povertà e disegualianza elevati: la partecipazione alla forza del lavoro non solo apporta surplus alla produzione nazionale, ma costituisce mezzo per l'esercizio dei diritti e strumento per l'emancipazione dal degrado cui un'elevata percentuale della popolazione è costretta. Nel corso del ventunesimo secolo, gli indici di disoccupazione in America Latina hanno registrato un incremento, con l'aumento dell'impiego non regolare e una conseguente diminuzione della protezione sociale dei lavoratori. Un'occupazione stabile costituisce infatti un vincolo importante tra sviluppo economico e sociale, l'unica via di uscita possibile alla crescente povertà, disegualianza e concentrazione del reddito: nel 2016 l'America Latina contava 186 milioni di poveri (18 milioni in più rispetto al 2014), di cui il 10% in condizioni di povertà estrema, rivela il rapporto economico per l'America Latina (CEPAL). I dati più sconcertanti, tuttavia, non riguardano la povertà bensì la disegualianza: dei 14 stati più diseguali al mondo, 6 appartengono all'area latinoamericana (Honduras, Colombia, Brasile, Guatemala, Panama, Cile), secondo i dati pubblicati dalla Banca Mondiale. Le gravi mancanze dello stato nel campo dei diritti sociali hanno però incentivato le organizzazioni della società civile nelle sue molteplici forme, soprattutto ONG e organizzazioni di volontari, a farsi carico di funzioni normalmente statali (soprattutto in ambito sanitario ed educativo) e promotrici dei valori civici tradizionali: sono molte le politiche pubbliche sociali implementate dalle ONG, in accordo con le istituzioni statali, allo scopo di sostenere l'integrazione della società civile e la promozione dei principi democratici. Lo sviluppo democratico dell'area non può infatti completarsi senza affrontare in primis il deficit strutturale della cittadinanza sociale, che pregiudica l'imprescindibile sostegno dei cittadini alla democrazia. La mancanza del supporto da parte della società civile costituisce la componente di vulnerabilità più significativa dei regimi democratici latinoamericani; la percezione condivisa da gran parte della popolazione è che i governi non siano in grado di recepire i bisogni reali e di rispondere efficacemente e con politiche incisive ai problemi dei

⁵⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), (2018), *Stato della Sicurezza Alimentare e della Nutrizione nel mondo 2018*, in <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/>

rispettivi paesi. Certamente anche la crescente complessità sociale, le difficoltà strutturali, lo squilibrio tra politica e mercati e le ingerenze dell'ordine internazionale non rendono semplice il compito delle autorità locali. Sebbene un'ampia indagine condotta sulla preferenza degli abitanti per il regime democratico nei loro paesi abbia rivelato un grado di soddisfazione pari ad oltre il 50%, ciò non implica necessariamente un appoggio solido ed incondizionato alla causa, i più registrano infatti scarsa attitudine (soprattutto i meno istruiti o socializzati durante i regimi autoritari) o comunque posizioni ambivalenti; essenziali in tale circostanza risultano dunque le capacità persuasive dei democratici di attrarre i più perplessi. Il rapporto fornisce infine un interessante approfondimento sulla percezione della democrazia da parte della classe dirigente latinoamericana e sulle possibilità di sviluppo futuro dei vari paesi: interessante è l'opinione condivisa circa il limite delle democrazie individuato nella separazione tra potere istituzionale e poteri cosiddetti forti, intesi come quei comparti della società collocati ai margini delle istituzioni politiche che esercitano un'influenza significativa su di esse, servendosi delle risorse di cui dispongono - soprattutto di natura economica - e di un'elevata capacità di pressione. Sebbene le costituzioni riconoscano apertamente poteri significativi al potere esecutivo ed un'importante capacità di azione agli organi legislativi e giudiziari, il potere reale è molto spesso detenuto nelle mani di istituzioni cui le norme originariamente avevano attribuito funzioni differenti, o gruppi non facenti parte dell'ordine politico-istituzionale (l'esempio più significativo è costituito dalle forze armate, almeno fino alla fine degli anni Novanta, ma anche nell'attualità da famiglie tradizionali, gruppi economici, ecc.). Oltre alle numerose difficoltà emerse nelle pagine precedenti con cui si confrontano le democrazie latinoamericane, l'opinione condivisa dalle maggiori autorità politiche evidenzia altre componenti critiche per lo sviluppo dei regimi, in particolare la crisi dei partiti politici, ritenuti dai più poco influenti ed incapaci di coagulare consensi. L'accusa frequentemente rivolta alle istituzioni partitiche è di non riflettere le esigenze e la volontà popolare ma di rifarsi ad interessi particolari di gruppi di pressione, da cui consegue uno scetticismo diffuso da parte dei cittadini che sempre meno scelgono di accordare ad essi la loro fiducia. Le ragioni risiederebbero altresì nella crescente personalizzazione da parte dei leader di partito (appartenenti generalmente a ristrette oligarchie) e nell'assenza di democrazia interna che disincentiverebbe ulteriormente la partecipazione cittadina. Ai fini di uno sviluppo democratico che sia effettivamente tale

risulta indispensabile che i partiti politici riacquistino il loro ruolo tradizionale di recettori delle esigenze della popolazione attraverso un solido radicamento territoriale e di mediatori tra stato e società civile, con capacità di impulso e canalizzazione del consenso. La seconda componente che ostacola fortemente la pratica democratica è individuata, come precedentemente accennato, dall'ingerenza dei poteri forti che, secondo l'opinione condivisa da molti esponenti politici, costituisce il condizionamento più significativo alle politiche dei regimi latinoamericani, esercitandosi tanto all'interno dei paesi stessi quanto a livello internazionale. Il riferimento immediato è alle grandi compagnie commerciali e del settore finanziario, che attraverso lobbies e gruppi di interesse costituiscono il primo limite al potere decisionale dei governi, esercitando pressioni anche su pratiche elettorali e candidature alle cariche politiche. Nemmeno le istituzioni apicali sono immuni a tale influenza, con fenomeni di corruzione la cui diffusione è tristemente nota, al punto che si è parlato di "cattura dello stato" da parte dei poteri economici privati. A ciò si aggiungono i fattori internazionali e l'andamento dei mercati, ma soprattutto il condizionamento (se non effettiva dipendenza) dalle grandi organizzazioni multilaterali di credito quali Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale, che subordinano gli aiuti finanziari a riforme economiche e fiscali, evidentemente sfuggendo al circuito democratico interno dei singoli paesi. In ultimo, tra i fattori di crisi delle democrazie latinoamericane, si sottolinea l'ingerenza consistente dei poteri illegali, da tempo radicati nell'area, che con le ingenti risorse di cui dispongono, derivanti prevalentemente dai proventi del traffico di droga, contrabbando, gioco clandestino e prostituzione, sono riusciti a permeare le deboli strutture statali ed istituzioni, sopravvivendo agli avvicendamenti politici ed infiltrandosi ad ogni livello di governo influenzandone le politiche, in molte circostanze al pari dei poteri forti. Dalla trattazione fin qui sviluppata sono emersi elementi di criticità strutturali nelle democrazie latinoamericane che difficilmente troveranno soluzione nel breve periodo; la strada è lunga e impervia e le strategie di azione, seppur in parte intuibili nell'ottica di una mentalità occidentale, tutt'altro che immediate nella loro realizzazione. Le priorità di intervento avanzate dalla dirigenza per la sostenibilità ed espansione della democrazia nei rispettivi paesi si articolano sinteticamente in tre direttive: una prima, finalizzata a rafforzare le istituzioni statali e partitiche attraverso riforme che incidano in particolare sul profilo della partecipazione, per restituire fiducia e legittimità, rafforzando la democrazia dal suo cuore; una seconda, che riguarda misure sostanziali da

intraprendere al fine di ridurre le diseguglianze e facilitare l'integrazione sociale attraverso riforme che incentivino lo sviluppo umano, quindi in ambito prevalentemente educativo e culturale, anche per la diffusione dei valori democratici; una terza, che invece si indirizza al problema dei poteri illegali, ed in particolare al narcotraffico, con la necessità di misure decisive volte a contrastarlo soprattutto nei fenomeni di corruzione⁵⁶.

2.2. Perché comparare?

Giovanni Sartori, tra i massimi esperti di scienza politica riconosciuti a livello internazionale e certamente il più importante scienziato politico italiano, definì la comparazione come «un metodo di controllo delle nostre generalizzazioni», evidenziando tale funzione, appunto il controllo, come la ragion d'essere della disciplina comparatistica. Come riconosciuto dallo stesso politologo, tale finalità è oggi minoritaria, essendo accostata ad altre e più attuali funzioni, come teorizzato ad esempio da Adam Przeworski che si insistette sulla capacità esplicativa di tale metodo, sostenendo come lo scopo prioritario della ricerca tra paesi fosse quella di capire. In ogni caso, l'obiettivo di un'indagine comparata non è univoco, spaziando dalla comprensione alla spiegazione, all'interpretazione delle realtà oggetto di interesse. Nell'opinione di Sartori, ad ogni modo, la spinta alla comparazione è data dall'esigenza del controllo: paragonare consente di controllare la veridicità o falsità di un'affermazione, accertare se una determinata regolarità regge a fronte dei casi ai quali si applica. La possibilità di disporre di un termine di paragone permette di apprendere dagli altri e, indirettamente, di avere maggiore consapevolezza di se stessi. Tale controllo risulta più efficace se la comparazione è esplicita, ma anche la comparazione implicita è prassi quotidiana: è infatti dai casi comparabili che noi ricaviamo i nostri parametri⁵⁷. Per comprendere efficacemente le implicazioni pratiche della comparazione e l'importante contributo che essa apporta, al di là delle molteplici teorizzazioni, è utile un breve approfondimento sul diritto, in cui il ricorso a pratiche comparatistiche è consuetudine corrente: sono infatti sempre più diffusi gli studi che operano sconfinamenti territoriali, tanto più in una fase storica in cui le

⁵⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe, *La democracia en América Latina - hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, in <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>

⁵⁷ Sartori, G. (1990), "Comparazione e metodo comparato", in *Rivista italiana di scienza politica*, XX, n.3

cessioni di sovranità a favore di entità sovranazionali agevolano la costruzione di categorie comuni che poi finiscono per imporsi sul diritto interno, arricchite dagli apporti di altre culture giuridiche. Tra le funzioni più significative della comparazione in tale comparto vi è innanzitutto l'organizzazione sistematica della conoscenza di un determinato settore, attraverso la ricerca di analogie e differenze tra i casi in esame; la missione tuttavia non si esaurisce nell'indagine pura a meri fini speculativi e i risultati si prestano a svariate implicazioni pratiche. Per gli studiosi di diritto interno, l'apporto della comparazione con la normativa di altri ordinamenti costituisce importante risorsa di verifica e opportunità di conoscenza e approfondimento del diritto nazionale; in altre parole "conoscere e comprendere se stessi attraverso gli altri". Anche la funzione di assistenza del legislatore nazionale non è da sottovalutare: le assemblee parlamentari e gli esecutivi sono infatti dotati di uffici specializzati nello studio del diritto straniero e molti progetti di legge sono redatti tenendo in considerazione le esperienze maturate altrove; le conoscenze comparatistiche risultano in tal senso fondamentali per cogliere affinità e differenze, onde evitare trapianti inefficaci o addirittura dannosi. Un'altra funzione pratica di rilievo della comparazione emerge nella costruzione istituzionale, per l'elaborazione o revisione di testi costituzionali: ne sono un esempio le nuove ondate di costituzionalismo in America Latina nel corso degli anni Ottanta e Novanta, in cui un intenso scambio di esperienze e conoscenze giovò all'elaborazione costituzionale di paesi reduci da decenni di dittature. L'apporto della comparazione nell'ambito del diritto si spinge anche oltre, consentendo la predisposizione di trattati e convenzioni internazionali e l'elaborazione di testi giuridici comuni; non sarebbe possibile diversamente proporsi di uniformare o armonizzare una branca del diritto senza aver anticipatamente individuato i punti di contatto e divergenza tra le normative nazionali. Questo vale ad esempio in materia commerciale, per individuare regole condivisibili al fine di agevolare l'interscambio, così come in riferimento alla generalità dei diritti: risulta estremamente difficile uniformare una normativa che abbia implicazioni ideologiche o politiche. Questo problema rileva anche nella creazione di organizzazioni di carattere regionale, in cui essenziale è l'individuazione di basi giuridiche che possano condividere e recepire normative comuni scongiurando il rischio che queste vengano rigettate. L'ultimo profilo di rilievo della comparazione nell'ambito del diritto è rappresentato dall'opportunità di circolazione del *reasoning* giudiziale (soprattutto grazie all'attività di corti costituzionali

e corti supreme), vale a dire della diffusione di modelli, iter argomentativi, schemi di decisione in circostanze assimilabili che si ripresentano in luoghi diversi offrendo ai giudici la possibilità di servirsi di aiuti o spunti dall'attività di altri giudici. Tale supporto emerge soprattutto in sede interpretativa, attraverso la circolazione di soluzioni giuridiche, principi, idee sviluppatasi nell'alveo di culture giuridiche differenti⁵⁸. Quello del diritto comparato è solo un esempio dell'apporto quotidiano della comparazione all'evoluzione delle nostre società, utile a comprendere tanto il presente così come i trascorsi storici, magari anche ipotizzando possibili scenari futuri sulla base del raffronto con esperienze maturate altrove; si tratta dell'aspirazione cui questa trattazione spera almeno in parte di contribuire, proponendo un approfondimento sullo sviluppo democratico attuale in tre paesi dell'America Latina: Colombia, Brasile e Venezuela.

2.3. Cosa è comparabile?

Sempre tenendo a mente l'opinione di Sartori, la domanda risulta imprecisa ed è opportuno riformularla con maggiore dettaglio: due entità sono comparabili (cioè abbastanza simili) rispetto a quali proprietà o caratteristiche (che condividono), e non comparabili (ovvero eccessivamente dissimili) rispetto a quali altre proprietà o caratteristiche? In altre parole, comparare assimila e diversifica entro determinati limiti: se due elementi sono uguali in tutte le loro proprietà, la comparazione perde la sua ragion d'essere, analogamente, se risultano diversi in ogni aspetto la pratica comparatistica sarebbe infruttuosa nei suoi esiti. Dunque ha significato porre a confronto due o più entità che riportino attributi in parte condivisi e in parte no (quindi non paragonabili); che senso avrebbe, ad esempio, accostare il ruolo del capo dello stato in un sistema presidenziale e in uno parlamentare?⁵⁹ Partendo da questi presupposti, si cercherà qui di porre in evidenza alcuni elementi di continuità che accomunano i tre paesi oggetto di approfondimento (ma potrebbero essere estesi con buona approssimazione a tutti gli stati dell'area latinoamericana), oltre alla loro contiguità geografica, al vissuto comune e ai diversi fattori emersi dalle pagine precedenti.

⁵⁸ Pegoraro, L., Rinella, A. (2017), *Sistemi costituzionali comparati*, G. Giappichelli editore, Torino, pp. 33-39

⁵⁹ Sartori, G. (1990), "Comparazione e metodo comparato", in *Rivista italiana di scienza politica*, a.XX, n.3

Innanzitutto si tratta di *sistemi culturali e politici misti*, risultato di un passato tradizionale importante con religioni indigene e credenze culturali ancora radicate nelle zone periferiche e rurali; la progressiva “occidentalizzazione” ha contribuito significativamente alla frammentazione interna della società, sebbene non ci sia opinione concorde circa il grado di impatto effettivo sin dai tempi dell’amministrazione coloniale, ma anche in riferimento all’influenza e alle pressioni degli attori internazionali esercitate nel presente. Alcuni studiosi, almeno relativamente all’esperienza coloniale, svalutano l’influsso come limitato a periodi contenuti e mediato da una serie complessa di fattori economici, politici e culturali⁶⁰, certo è che sia venuto a determinarsi un conflitto culturale, dapprima, politico successivamente, che ha contribuito a compromettere le basi tradizionali del consenso, portando a divergenze di opinione sull’aspetto e sull’attività politica legittima. In altre parole, le moderne strutture di governo e i leader in gran parte guardano all’occidente, ma la realtà della funzione pubblica opera attraverso canali che coniugano elementi moderni e tradizionali. Dall’apice della piramide socio-politica alla sua base il contrasto è sempre più profondo. Secondariamente, *la cornice politica fondamentale è personale*, con relazioni politiche fortemente influenzate da fattori personali e non è infrequente che lo status sociale risulti determinante più delle stesse visioni politiche, soprattutto nelle zone rurali, dove lealtà ed alleanze si consolidano per lo più su base personale piuttosto che su principi ed espedienti politici. In relazione a questo aspetto, emerge il *ruolo del carisma e dell’identificazione personale* di un orientamento politico o addirittura un intero sistema nel suo leader: il legame empatico risulta spesso a tal punto consolidato da minare le basi del consenso nel caso di sostituzione della leadership. Le figure dominanti la scena politica sono inclini a porsi in continuità rispetto a simboli nazionali e miti, talvolta rivoluzionari, che costituiscono elementi di coesione fondamentali in questi paesi. Il *ruolo di leadership è ricoperto quasi esclusivamente da élites*, che dominano omogeneamente lo scenario politico approfondendo ulteriormente il gap esistente tra le istituzioni statali e grandi comparti della popolazione, tanto urbana come rurale. Le società risultano spaccate dalle profonde disuguaglianze, con una percentuale ristretta di popolazione, accomunata da uno stesso background, in cui si concentrano il reddito e le ricchezze, e la stragrande maggioranza

⁶⁰ Grassi, D. (2013), *Le nuove democrazie, i processi di democratizzazione dopo la caduta del Muro di Berlino*, il Mulino, Bologna, pp. 87-125

degli abitanti che invece ne è esclusa; da ciò consegue che le élites politiche tendano ad avvicinarsi ad un pubblico per lo più indifferenziato.

Questo punto è strettamente correlato alla *bassa integrazione della società*, di cui si ha già avuto modo di approfondire, malgrado la recente proliferazione di associazioni ed organizzazioni, che rende estremamente complicato elaborare a livello nazionale un progetto politico che sia ampiamente condivisibile. La scarsa cultura democratica, le accentuate differenze tra le realtà regionali che caratterizzano tali paesi sono elementi ulteriori di difficoltà. Un altro elemento significativo è dato dall'*elevato grado di interessi latenti*, vale a dire tutti quegli elementi politici potenziali che non si manifestano con continuità: i gruppi di interesse specializzati e strutturati sono fortemente limitati in America Latina, con la conseguenza che molti interessi restano per così dire "latenti", emergendo sovente in modo spontaneo e violento (ne sono una dimostrazione le proteste che da qualche mese a questa parte si sono sollevate in molti paesi sudamericani); si tratta di forme di espressione anomala ed in larga parte estranee al circuito democratico che manifestano un'elevata incidenza in questi territori. Procedendo con gli altri caratteri che li accomunano, il *sistema partitico risulta debole e disaggregativo*, spesso inefficace: come già evidenziato, non sarebbe in grado di sintetizzare efficacemente gli interessi degli elettori in proposte ed alternative, riflettendo per lo più visioni "mondiali" di categorie limitate di soggetti che risultano estranee alle masse popolari. Il malfunzionamento del sistema partitico riduce anche le garanzie dell'alternanza politica, limitando sensibilmente il margine di azione dell'opposizione in un'ottica democratica. È anche a questa disfunzione che si devono molte delle rivoluzioni, o più in generale episodi violenti, che hanno contraddistinto il trascorso dei paesi latinoamericani. Anche l'*elevata sostituzione dei ruoli* e lo sconfinamento di alcuni poteri costituzionali nelle competenze di altri contribuiscono ad alterare il normale ciclo democratico: non sono infrequenti i cosiddetti ruoli "diffusi", poco definiti, quali l'assunzione da parte dei presidenti di prerogative tipicamente legislative, oppure le ingerenze dei militari nei poteri delle autorità esecutive (anche se tale pratica risulta ormai recessiva)⁶¹. Venendo ad aspetti più propriamente di regime, la forma di governo che accomuna pressoché tutti i paesi dell'America Latina è il presidenzialismo, che riconosce la titolarità del potere

⁶¹ Martz, J. D., "The Place of Latin America in the Study of Comparative Politics", in *The Journal of Politics*, vol. 28, No. 1, pp. 57-80

esecutivo al presidente, contemporaneamente capo dello stato e del governo, diretta espressione della volontà popolare. La legittimazione popolare diretta sia del presidente che del parlamento giustifica la mancanza del rapporto di fiducia tra i due organi costituzionali, limitando fortemente (più frequentemente escludendo) il potere di scioglimento delle camere ad ipotesi remote. Il modello diretto è il sistema presidenziale statunitense, tuttavia i diversi presupposti politici, sociali e culturali ne hanno reso un'imitazione spesso parziale ed imperfetta, con tendenze in molte circostanze degenerative, tanto da essere definiti con l'accezione negativa di "regimi presidenzialisti", enfatizzando la netta preminenza della figura del presidente e la debolezza delle istituzioni partitiche e parlamentari. Non sono infrequenti infatti i casi di competenza di iniziativa legislativa generalizzata al presidente (ad esempio in Argentina, Uruguay, Venezuela), così come i poteri di scioglimento del parlamento⁶². Per concludere, l'ultimo aspetto da considerare nella trattazione dei caratteri condivisi è lo sviluppo socioeconomico che, ad eccezione del Brasile che si conferma una grande potenza economica nell'area così come a livello internazionale, presenta andamenti assimilabili in tutti i paesi della regione, ciascuno con le proprie specificità ma sfide e problematiche affini: lo sviluppo democratico, l'integrazione sociale, la cooperazione regionale, la crescita economica scostante. In merito a quest'ultima, dopo un iniziale ritmo sostenuto del 6% durante il primo decennio del ventunesimo secolo, trainato dall'andamento positivo dell'economia globale e generalizzato a tutta l'area, i paesi latinoamericani hanno registrato una battuta d'arresto in corrispondenza dello scoppio della crisi economica mondiale. È ragionevole pensare che una crescita così rapida sia stato il risultato di congiunture internazionali favorevoli e condizioni finanziarie propizie, ma, a detta di molti esperti, non furono adeguatamente sfruttate le opportunità per rinsaldare le strutture economiche, varare le riforme fiscali necessarie, attenuare il debito pubblico, contenere le spese ed investire in innovazione per incrementare la produttività. L'inizio del nuovo secolo è stato altresì contraddistinto dalla contestazione del modello economico liberale (e del *Washington Consensus* in generale), individuato nel tempo come causa dell'aggravamento delle sperequazioni sociali, in reazione al quale si è diffusa la tendenza generalizzata ad accrescere il ruolo dello stato nell'economia,

⁶² Morbidelli, G., Pegoraro, L., Rinella, A., Volpi, M. (2016), *Diritto pubblico comparato*, G. Giappichelli Editore, Torino, p. 439

all'insegna del riformismo e pragmatismo per temperare gli effetti sociali (in Cile, Brasile, Perù, Uruguay, Colombia in parte), o con reazioni più radicali (casi di Venezuela, Bolivia, Ecuador, Paraguay)⁶³. La crescita relativa all'anno 2019 nella generalità dei paesi è stimata per l'1.7% (ad esclusione di Venezuela e Brasile), ma le valutazioni risultano fortemente condizionate dall'andamento del costo delle materie prime nel mercato internazionale, al contempo fonte di enorme ricchezza ma anche causa della fragilità economica di questi paesi. La maggiore domanda di risorse primarie al momento proviene dalla Cina, ma l'incerto scenario internazionale, dovuto anche alle dispute commerciali con gli Stati Uniti, influenza sensibilmente l'oscillazione del prezzo di tali beni, e con esso l'economia della regione, delle cui esportazioni essi costituiscono la base⁶⁴.

2.4. Come comparare?

Interrogandoci su quali siano le diverse strategie di indagine applicabili, nello specifico all'ambito delle scienze sociali, il riferimento immediato è ad Arend Lijphart, che nei suoi studi identifica quattro metodi distinti di ricerca, adattabili a seconda delle circostanze, approfondendo i rapporti intercorrenti tra di essi e la diversa forza di controllo attribuita. Si tratta infatti di strategie non equivalenti, né tantomeno opzionali, che ambiscono al confronto tra entità e fenomeni scoprendo relazioni empiriche tra le variabili analizzate. Il primo metodo ad essere individuato è quello *sperimentale*, che consiste sinteticamente nel considerare due gruppi analoghi di cui uno sottoposto ad uno stimolo, eventuali mutamenti registrati nel gruppo stimolato saranno imputati a tale impulso secondo un meccanismo di causa-effetto. È evidente come questa strategia risulti inappropriata ad un'applicazione nell'ambito della scienza politica, per ragioni etiche e pratiche: non sarebbe pensabile, ad esempio, modificare il sistema elettorale in un determinato paese al fine di studiarne l'effetto sull'organizzazione partitica, risulta piuttosto più fattibile cercare un sostegno empirico da ciò che è già accaduto in sistemi politici reali e che siamo in grado di esaminare⁶⁵. Il secondo metodo identificato è di tipo *statistico* ed implica una

⁶³ Zanatta, L., *Politica e sviluppo in America Latina, XXI Secolo*, Treccani, in http://www.treccani.it/enciclopedia/politica-e-sviluppo-in-america-latina_%28XXI-Secolo%29/

⁶⁴ Testa, R. (2019), *L'America Latina nel 2019: crescita economica, mercati e materie prime*, in <https://www.lindro.it/lamerica-latina-nel-2019-crescita-economica-mercato-e-materie-prime/>

⁶⁵ Vassallo, S., (2016), *Sistemi politici comparati*, il Mulino, Bologna

manipolazione matematica dei dati empiricamente osservati, al fine di individuare una relazione tra le diverse variabili, premessa la necessità di ipotizzare preventivamente quali di esse si sospetta abbia un'influenza. La difficoltà applicativa nell'ambito della scienza politica risulta nel vasto numero di casi che è necessario analizzare al fine di condurre uno studio di questo tipo, con l'ingente dispendio di risorse che comporterebbe. La terza strategia individuata da Lijphart è il *metodo comparato*, che considera almeno due casi oggetto di studio, approssimativamente simile al precedente metodo statistico ma più appropriato al nostro ambito di indagine, in quanto applicato ad un numero inferiore di casi. Certamente il limite numerico impedisce un controllo sistematico e non facilita la generalizzazione, dato anche l'abbondare di variabili potenzialmente considerabili, tuttavia risulta particolarmente efficace in circostanze di tempo e risorse limitate, consentendo uno studio ed un confronto più accurato di un numero ristretto di casi. Sarà quest'ultima la strategia qui adottata per approfondire gli elementi di contatto e divergenza esistenti nei paesi selezionati, Venezuela e Brasile: un'applicazione *intra area* del metodo comparato che consenta di accostare realtà che presentano importanti tratti comuni (di cui si è già avuto modo di discorrere nelle pagine precedenti), un background in gran parte ricorrente come premessa alla condivisione di difficoltà, processi politici, realtà economiche e sociali che consentano un paragone efficace dello stato attuale della democratizzazione in questi paesi, grazie appunto alla condizione di generale "uniformità" dell'area considerata. Il quarto ed ultimo metodo lijphartiano di cui si farà uso è il *case study*, limitatamente al caso colombiano, su cui si è spesso obiettato circa l'effettiva efficacia nell'ottica della comparazione. Il *case study* è indicato nell'analisi di un fenomeno macro-politico (stato, regimi politici, ecc.) che necessiti di un grado di approfondimento maggiore, intensivo, in circostanze di tempo e risorse scarse. Il suo status di metodo scientifico è effettivamente ambiguo, in quanto non costituisce di per se una base valida per elaborare generalizzazioni ne tantomeno per smentirne, pur tuttavia si ritiene che esso non esuli dal metodo comparato, costituendone una particolare fattispecie implicita. Lo studio e l'analisi di un unico caso, infatti, può rappresentare un buon punto di partenza per avanzare indirettamente proposizioni e teorie di carattere generale, sebbene l'obiettivo prioritario di tale metodo sia cogliere le specificità e comprendere con consistente grado di dettaglio una determinata realtà, approfondendone i diversi aspetti in un elevato numero di variabili. In tale prospettiva, il confronto può

prendere forma implicitamente e la comparazione con altri casi rimanere piuttosto vaga; è la modalità con cui ci si propone qui di affrontare lo studio della Colombia. In merito a quest'ultimo metodo, infine, è opportuno un breve approfondimento circa le cinque categorie descritte da Lijphart. La prima individua il *case study* di tipo *ateoretico* e racchiude la maggior parte degli studi tradizionali condotti su casi singoli, la denominazione si deve intuitivamente al vuoto teorico in cui muovono, caratterizzato dall'assenza di generalizzazioni ed ipotesi di partenza, che del resto non ambiscono a creare. Pur non avendo un diretto valore teoretico, tali studi risultano estremamente utili nel collezionare informazioni (ad esempio su un determinato sistema politico) che possano essere eventualmente funzionali a successivi approfondimenti o ad avanzare altre generalizzazioni, contribuendo indirettamente alla costruzione teorica. La seconda tipologia è di tipo *interpretativo*, la differenza sostanziale rispetto alla precedente riguarda l'uso esplicito di proposizioni teoriche, fermo l'interesse per il caso specifico in esame. Un'ulteriore categoria di *case study* si definisce *generatore di ipotesi*, in quando ambisce appunto all'elaborazione di ipotesi che possano essere applicate successivamente ad altri casi al fine di confermarle oppure smentirle, contribuendo quindi allo sviluppo teorico. Le successive tipologie si identificano come *theory confirming/infirming*, al fine di testare la validità e l'ambito di applicazione di determinate teorie applicandole al caso singolo, e *deviante*, che individua invece un caso anomalo rispetto alle generalizzazioni stabilite, studiato per approfondire la ragioni alla base di tale devianza, quindi identificare nuove variabili ed eventualmente affinare una teoria. In conclusione, dunque, il *case study* può muovere da un panorama teorico e ambire indirettamente alla sua costruzione, oppure nascere da un semplice interesse per un determinato caso, anche se, a ben guardare, sono molto rare le circostanze di assoluto buio di teorie, ipotesi, idee che guidino il ricercatore nella conduzione dei suoi studi⁶⁶.

⁶⁶ Lijphart, A. (1971), "Comparative Politics and Comparative Method", in *The American Political Science Review*, vol. 65, n. 3, pp. 682-693

2.5. Le dimensioni della qualità democratica: le procedure, i contenuti, il risultato

Alla domanda relativa al che cosa ci spinga ad intraprendere una laboriosa ricerca in merito alla qualità della democrazia di un paese, le risposte possono essere molteplici, ma essenzialmente riconducibili a sentimenti di scontento, insoddisfazione e generale disaffezione verso i regimi democratici, tanto nei più recenti come in quelli risalenti nel tempo e ormai consolidati. Tale tendenza risulta ulteriormente accentuata al giorno d'oggi, in cui sempre più numerosi sono i paesi qualificati come democratici e parallelamente più diffusi gli interrogativi circa la loro vera essenza. L'incertezza ci induce dunque ad approfondire la nostra visione d'insieme, andando oltre la "facciata" e ponendone in evidenza le eventuali mancanze, contribuendo magari a stimolare una trasformazione della qualità di tali regimi in senso positivo. Assumendo l'accettazione di un pluralismo di valori e, conseguentemente, di visioni diverse della democrazia, procederemo all'individuazione di strumenti analitici (premettendo un'inevitabile e parziale semplificazione della realtà) che possano essere condivisi da studiosi e cittadini con principi normativi differenti, individuando le principali dimensioni della qualità democratica attraverso la considerazione degli aspetti empirici principali coerenti con le più diffuse definizioni normative di democrazia. Si tratta, in altre parole, di un'approssimazione di fenomeni sociopolitici complessi attraverso indicatori empirici che rendano una misura affidabile, per quanto possibile, dell'intensità con cui la caratteristica in questione si presenta nei diversi casi. Le dimensioni su cui ci si soffermerà verteranno sui profili che qualificano la democraticità di un paese, al fine di realizzare un "bilancio" dello stato di salute complessivo. Procediamo innanzitutto con una definizione di "qualità". Essa consta di tre aspetti, rispettivamente: *procedurale* (un prodotto che possa definirsi di qualità è infatti il risultato di un processo preciso e realizzato secondo modalità e tempi predeterminati), *di contenuto* (caratteristiche strutturali che attengono al suo funzionamento), *di risultato* (derivante dalla soddisfazione espressa da coloro che ne sono destinatari in relazione alla capacità di rispondere alle loro esigenze ed aspettative). Il "perfezionamento" democratico è, in tal senso, un «processo attraverso cui si sviluppano quelle che, in prospettive normative

diverse, sono considerate le qualità di una democrazia»⁶⁷. All'interno delle tre dimensioni individuate, tali qualità si identificano in: *rule of law*, *responsabilità elettorale*, *responsabilità inter-istituzionale*, *partecipazione*, *competizione* (profilo procedurale), *diritti e libertà*, *eguaglianza sociale*, *politica*, *economica* (profilo sostanziale e contenutistico), *capacità di risposta*. Procederemo di seguito ad un approfondimento di ognuna di esse.

- Rule of law: intesa come applicazione efficace delle norme giuridiche e riconoscimento della supremazia della legge, che implica altresì la capacità di assicurarne il rispetto da parte delle autorità (soprattutto contro l'abuso di potere), aspetto ritenuto fondamentale ai fini di un effettivo esercizio democratico. Include numerose sotto-dimensioni, in particolare: la sicurezza individuale e l'ordine civile, l'indipendenza e professionalità della magistratura e del sistema giudiziario, con relative garanzie di accesso alla giustizia e il diritto al giusto processo, libero da ingerenze e pressioni esterne, la capacità istituzionale di formulare ed implementare le disposizioni legislative e l'esistenza di un sistema di governance in grado di assicurare la regolarità e trasparenza del policy making, garantendo altresì la partecipazione della società civile. Tale dimensione contempla anche la lotta alla corruzione e al crimine organizzato, attraverso il dispiegamento di efficienti forze di sicurezza disciplinate e rispettose dei diritti dei cittadini.
- Responsabilità: identifica l'impegno dei leader eletti a rispondere ai cittadini e ad altri organi costituzionali delle decisioni intraprese nell'esercizio delle loro funzioni e consta di tre premesse essenziali, quali l'*informazione* su un determinato atto politico da parte del responsabile titolare della funzione, preliminare a qualsiasi attribuzione di responsabilità, la *giustificazione*, ovvero le ragioni che egli adduce a sostegno del suo operato, la *punizione/ricompensa*, come risultato della valutazione operata dai soggetti destinatari o competenti. Nello specifico si individuano due modelli di responsabilità, *elettorale*, di natura periodica, fatta valere dagli elettori (assumendone la piena consapevolezza e preparazione) nei confronti della governance alla luce dei suoi atti,

⁶⁷ Morlino, L. (2014), *Democrazia e mutamenti - attori, strutture, processi*, Luiss University Press, Roma, pp. 185-188

ed *inter istituzionale*, nei confronti di altre istituzioni ed attori che hanno potere di controllo sui governanti, secondo il disegno costituzionale ed il relativo modello di *check and balance* adottato; si tratta di una responsabilità relativamente continua poiché formalizzata dalla legge (es. il monitoraggio dell'opposizione sul governo all'interno dei sistemi parlamentari). Al fine di assicurare la responsabilità di tipo *elettorale* risultano determinanti, ad esempio, l'esistenza di un'autentica competizione politica ed una distribuzione del potere che sia tale da consentire un'effettiva alternanza elettorale (circostanza non garantita, ad esempio, nel caso della presenza di un partito egemone); in relazione alla responsabilità *inter istituzionale*, risulta decisiva la struttura del sistema giuridico e la predisposizione di meccanismi di controllo indipendenti quali, ad esempio, entità pubbliche e magistrature competenti. Significativa è anche la presenza di adeguate strutture intermedie solide, come partiti politici strutturati, media indipendenti ed una società civile attiva e consapevole.

- Partecipazione: intesa come l'insieme dei comportamenti convenzionali e non, legittimi e borderline, che consentono ad individui e collettività di creare o rafforzare un'identità di gruppo, nel tentativo di influenzare il reclutamento da parte delle autorità politiche e le relative decisioni, con l'ambizione di mantenere o modificare l'allocazione dei valori esistenti. Consente altresì l'acquisizione di una maggiore consapevolezza circa la titolarità dei diritti e le responsabilità in termini di doveri, stimolando atteggiamenti civici e l'elaborazione di opinioni politiche strutturate, in altre parole la partecipazione rafforza se stessa e si autoalimenta (es. il coinvolgimento nelle campagne elettorali, in attività associative, in forme di azione collettiva convenzionali e non, come scioperi, dimostrazioni e tumulti, queste ultime in realtà non considerate qualità democratiche in quanto la violenza implicata sfocia frequentemente in conflittualità e destabilizzazione). Tale dimensione risulta fondamentale soprattutto nei paesi di recente democratizzazione, dove una partecipazione accondiscendente è fondamentale ai fini del consolidamento democratico, da qui la diffusione di pratiche clientelari. Premessa indispensabile alla partecipazione consapevole è, intuitivamente, la conoscenza delle istituzioni governative, delle relative regole, procedure e criticità, connesse ad un'adeguata istruzione di base che educi alla tolleranza delle rispettive visioni politiche ed

eventuali divergenze, sulla base della pari dignità riconosciuta ad ogni individuo. La reciproca accettazione si inserisce in un tessuto di relazioni individuali, sociali, associative che caratterizzano la società civile democratica.

- Competizione: sussiste nella circostanza in cui siano coinvolti almeno due attori nel processo decisionale, tanto politico come all'interno delle organizzazioni partitiche e gruppi di interesse e presenta numerose sottodimensioni empiriche rilevanti, sistematizzate sotto il profilo di *input* ed *output*. Relativamente al primo insieme, la competizione rileva tra gli attori politici, in virtù della libertà di ogni partito di concorrere correttamente secondo regole del gioco consolidate che assicurino la contendibilità delle cariche di governo e la più generale partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico; il secondo sussiste invece alla presenza di modelli differenti nella formazione dei governi e nella presenza di scelte potenzialmente diverse fra le alternative di policy. La competizione per la formazione del governo - e all'interno dello stesso - risulta fondamentale ai fini del processo democratico, rilevanti a tal proposito sono la durata dei governi in carica, l'alternanza al potere e la possibilità effettiva di ricambio delle élites; la condizione preliminare è ovviamente la sussistenza di un ordine giuridico e costituzionale che garantisca la funzionalità della rule of law (es. il finanziamento pubblico minimo ai partiti è essenziale per garantire la correttezza e la competitività delle elezioni). Nella sua operatività, la competizione politica è fortemente influenzata da numerosi elementi, quali il sistema e formula elettorale, la dimensione dei distretti o circoscrizioni, le soglie di sbarramento per accedere alla ripartizione dei seggi, la possibilità di accesso ai mezzi di comunicazione, ecc.
- Libertà e uguaglianza: costituiscono i due valori democratici per eccellenza e si traducono empiricamente in diritti *politici* e *civili* (attinenti alla sfera della libertà) e diritti *sociali* (uguaglianza e solidarietà). I diritti *politici* includono il diritto di voto e di elettorato passivo, ulteriormente rafforzato in caso di elezione diretta dei leader politici, siano essi capi di stato o di governo attraverso, ad esempio, elezioni primarie o intra-partito; i diritti *civili* contemplano la libertà personale, la difesa legale, la tutela della privacy, il diritto di residenza, di movimento, espatrio ed emigrazione, la libertà di pensiero ed espressione, il diritto all'informazione e alla stampa libera, il diritto di

assemblea, associazione ed organizzazione, solo per citare i più significativi. Con buona approssimazione, la quasi totalità dei regimi qualificati come democratici riconoscono tali diritti, sanciti nelle rispettive carte costituzionali, dunque una “buona” democrazia si definisce in virtù della sua capacità di arricchirne il lascito garantendo ai più la tutela effettiva degli stessi. I diritti *sociali* includono il diritto alla salute, al benessere fisico e mentale dei cittadini, all’assistenza e previdenza sociale, garantito da opportuni sistemi di welfare, il diritto al lavoro, all’istruzione, come premessa indispensabile anche alla condivisione dei valori e delle pratiche democratiche, il diritto a vivere in un ambiente sano. Quest’ultimo e importantissimo complesso di diritti è anche il più oneroso in termini di spesa pubblica, ma il solo in grado di ridurre le diseguaglianze attraverso politiche redistributive; ne consegue che risulta spesso come il più lacunoso e precario, necessitando di misure ingenti per conseguire un’eguaglianza non solo formale (intesa come assenza di discriminazione per sesso, razza, religione o lingua dinanzi alla legge) ma anche sostanziale, con l’eliminazione delle barriere che limitino le pari opportunità sociali ed economiche, accanto al pieno sviluppo della persona e alla sua partecipazione all’organizzazione statale. Si tratta di diritti condivisi ed incorporati nelle culture giuridiche della maggior parte dei paesi, la criticità risiede ancora una volta nell’implementazione, dal momento che non esiste piena e diffusa legittimità circa i mezzi economici ed amministrativi per il loro conseguimento.

- Capacità di risposta: sottintende la capacità, da parte del governo, di soddisfare le aspettative e i desiderata dei governati concependo politiche adeguate, implicando necessariamente la piena consapevolezza delle richieste effettive delle parti sociali e, da parte di queste ultime, di un livello adeguato di cultura, informazione e contezza dei propri bisogni. Le componenti principali di tale dimensione si identificano nelle politiche al centro dell’interesse pubblico, nella garanzia di servizi e beni materiali alla collettività, nell’estensione di beni simbolici che rinforzino la lealtà al governo. Il sostegno alle istituzioni e la convinzione che esse siano garanti effettive di libertà ed uguaglianza devono essere condivise da tutte le stratificazioni della società⁶⁸.

⁶⁸ Morlino, L. (2014), *Democrazia e mutamenti - attori, strutture, processi*, Luiss University Press, Roma, pp. 189-200

Per ragioni di completezza è opportuno citare un'ulteriore dimensione, anch'essa fondamentale ai fini dell'instaurazione e mantenimento di una democrazia, ovvero lo sviluppo socio-economico: ricchezza e buona performance economica (esprese, a titolo di esempio, da HDI e PIL) costituiscono infatti premesse indispensabili alla promozione di trasformazioni sociali e culturali, funzionali altresì alla creazione di una società civile ed una "classe media" forte, che sappia perseguire democraticamente le proprie istanze di riforma, avendo interiorizzato i valori propri della democrazia. Si tratta di una delle maggiori carenze riportate dalla stragrande maggioranza dei paesi latinoamericani, che accusano un sostanziale indebolimento della classe media, oltre che di quelle subalterne, elemento di forte debolezza per l'esercizio democratico⁶⁹. Tutte le qualità citate sino ad ora costituiscono fattori "interni", per così dire, alle realtà statali, certamente i prevalenti. Altrettanto importanti, tuttavia, e spesso complessi dal punto di vista dell'analisi di impatto sui regimi, sono i fattori internazionali, che non saranno oggetto di sviluppo approfondito, in ragione della loro complessità, ma comunque necessari ad una trattazione completa. Pensiamo, ad esempio, all'effetto contagio di un paese che stimoli trasformazioni in senso democratico analoghe in realtà che presentano rilevanti tratti comuni, ponendosi magari come modello nella soluzione di determinate problematiche. Sebbene il ritmo e l'intensità delle iniziative a favore della democrazia da parte di attori internazionali siano prevalentemente subordinati ad interessi politici, economici e di sicurezza nazionale, non è tuttavia da sottovalutare la sincera preferenza per il sistema democratico e la sua promozione nel mondo. Un esempio significativo è rappresentato dalle organizzazioni economiche (es. Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale), che vincolano il loro intervento a stringenti condizionalità, quali la completa liberalizzazione dell'economia, lo sviluppo di istituzioni democratiche, l'implementazione di misure di protezione sociale ed opportune discipline giuslavoristiche, spesso onerose e dagli effetti dirompenti in paesi con poca o nulla esperienza nel settore. Si tratta di tendenze generalizzate che tuttavia non hanno escluso l'appoggio da parte di attori internazionali a regimi solo formalmente democratici, al fine di prediligere determinati interessi economici o politici. La stessa globalizzazione, intesa

⁶⁹ Grassi, D. (2013), *Le nuove democrazie, i processi di democratizzazione dopo la caduta del Muro di Berlino*, il Mulino, Bologna, pp. 121-175

come fattore di limitazione delle distanze ed assimilazione dei popoli ad un comune modello culturale e sociale, nel contesto della diffusione tecnologica, dell'integrazione dei mercati e del commercio internazionale, presenta elementi di ambiguità: se da un lato espone i regimi autoritari ad una maggiore integrazione con il mondo esterno, facilitando la circolazione di diritti politici e civili grazie al maggiore movimento di persone, idee, culture, valori, al contempo determina, ad esempio, perdite economiche significative derivanti dall'apertura dei mercati, soprattutto nei paesi in via di sviluppo o arretrati, lungi dall'essere competitivi al pari delle economie delle nazioni industrializzate. La globalizzazione, inoltre, se da un lato contribuisce alla circolazione ed affermazione dei diritti umani comunemente riconosciuti in territori dove ancora non lo sono del tutto (attraverso trattati internazionali, dichiarazioni, organizzazioni, ecc.), al contempo riduce sensibilmente il principio di responsabilità degli eletti, in quanto molte decisioni trascendono la dimensione nazionale e sfuggono al controllo degli elettori che risultano così esclusi da determinati circuiti decisionali, contribuendo alla più generale crisi dello stato nazione di cui tanto si sente parlare⁷⁰.

⁷⁰ Grassi, D. (2013), *op.cit.*, pp. 121-175

Capitolo Terzo

3.1. Case study: la Colombia, dalla costruzione statale alla Costituzione del 1991

La storia costituzionale della Colombia è densa di problematiche e peculiarità che ne hanno contraddistinto lo sviluppo politico ed istituzionale, nel quadro più generale degli elementi comuni alla regione latinoamericana: i *libertadores*, movimenti e leader responsabili della maggior parte dei processi di indipendenza, pur pervasi da ideali di stampo liberale e profondamente condizionati da istituzioni e modelli politici delle rivoluzioni, dovettero infatti fronteggiare significative difficoltà per l'instaurazione della democrazia. Si trattava innanzitutto della necessità di ricreare un equilibrio, un ordine costituzionale in cui tutti i collaboratori alla causa dell'indipendenza dalla dominazione coloniale potessero trovare spazio, oltre all'esigenza di coordinare le regioni costitutive dei nuovi stati nell'alternativa tra stato centralizzato e federale. Non solo. L'influenza della dominazione spagnola trasmetteva un'imponente eredità di tradizione politica di carattere monarchico assolutista, con il benessere della Chiesa cattolica (forti erano le ingerenze nell'alveo delle competenze statali), che rendeva estremamente complessa la creazione di istituzioni democratiche e regimi costituzionali che contemplassero la libertà dei cittadini. In altre parole, la cultura dell'autoritarismo imperava. Strettamente connessa a questo aspetto era la completa mancanza di autogoverno da parte delle istituzioni municipali, che rendeva ancora più complessa l'assunzione di responsabilità e l'esercizio del potere. Un ulteriore aspetto da considerare era la rigida suddivisione in caste della società tipica della dominazione coloniale, con la subordinazione delle minoranze indigene che stentarono ad emanciparsi anche tempo dopo la proclamazione dell'eguaglianza formale dinanzi alla legge, sopraggiunta a seguito della conquista dell'indipendenza. I primi anni che fecero seguito alla nascita dello Stato colombiano indipendente si caratterizzarono per un'elevata conflittualità nell'ambito della costruzione istituzionale, ponendo le basi per il consolidamento dei principi del costituzionalismo nel paese. Furono altresì gli anni di affermazione del regime presidenziale e del trionfo degli ideali liberali, espressi nelle costituzioni del 1853, 1858

e 1863. Una significativa involuzione si registrò tra il 1886 e il 1930, durante il cosiddetto periodo della “Regeneración”, che si caratterizzò per un ripristino sostanziale del centralismo, con significative prerogative riconosciute alla figura del presidente e un deciso rigetto dei principi liberali. Furono queste le premesse per il consolidamento dell’opposizione liberale, che si affermò nuovamente nel 1936, sancendo però l’inizio di una violenta lotta per la conquista del potere tra Partito Liberale e Partito Conservatore che si placò solo nel 1957 con la costituzione del Fronte Nazionale e assicurò la coesistenza paritaria al potere delle due formazioni politiche. Se da un lato il Fronte Nazionale pose fine alla violenza, ebbe anche l’intuitiva conseguenza di annullare il dibattito partitico, incentivando pratiche clientelari ed allontanando la società civile e le relative organizzazioni dello Stato; crebbero così i movimenti di guerriglia, per lo più motivati dalla volontà di ripristino della legalità. In questo contesto si decise la convocazione nel 1990 dell’Assemblea Nazionale Costituente, finalizzata all’elaborazione di un nuovo accordo politico che avrebbe dovuto condurre alla pace e alla stabilità il paese (vi parteciparono anche molti gruppi guerriglieri, ad esclusione di FARC ed ELN). L’esito del compromesso fu la Costituzione del 1991, che introdusse novità dalla portata straordinaria al diritto costituzionale colombiano, affrontando problematiche ricorrenti quali le tendenze autoritarie del regime, l’intolleranza religiosa, la discriminazione etnica e culturale, ecc. Questi i punti salienti.

Primo. Il documento sancisce la natura della Colombia in quanto “Stato Sociale Democratico di Diritto”, dunque rispettoso dei diritti e libertà dei cittadini, retto da governi elettivi con la responsabilità di garantire una vita degna al suo popolo. *Secondo.* Il corpo della Costituzione è integrato da un ampio catalogo di diritti fondamentali, assunti al rango di norme giuridiche che li rende oggetto di applicazione immediata da parte dei giudici e non meri intenti soggetti alla volontà del legislatore (come sancito ad esempio nella Costituzione del 1886). *Terzo.* Vengono predisposte apposite istituzioni e strumenti processuali al fine di proteggere i diritti umani (tra cui la Corte Costituzionale e la figura del *defensor del pueblo*, con l’istituto dell’azione di tutela che ha registrato un elevato grado di fiducia da parte dei cittadini colombiani), garantendone così la tutela effettiva; ad integrazione di questo aspetto si elevano alla portata di norme costituzionali le convenzioni e i trattati internazionali in materia di diritti umani, assunti come parametro nei giudizi di costituzionalità e dunque fonte di obbligo per lo Stato. *Quarto.* La

Costituzione riconosce e protegge la diversità etnica e culturale della Nazione come patrimonio imprescindibile, garantendo spazi di rappresentanza politica alle comunità indigene, l'istituzione di un'apposita giurisdizione e l'autorità nei rispettivi territori, con il riconoscimento del diritto allo sfruttamento delle risorse naturali in essi presenti. Riconoscere la pluralità etnica dello Stato è una conquista significativa che consente l'inclusione nel sistema politico di settori sociali prima relegati ai margini della società e a lungo giudicati un "problema di ordine pubblico", piuttosto che una sfida all'integrazione. *Quinto.* Viene riconosciuto il carattere laico dello Stato colombiano, sancendo la libertà di culto e la non ingerenza della religione nelle questioni di competenza statale riservate alla politica. *Sesto.* Si estende lo spazio politico all'azione di nuovi partiti e movimenti, ponendo definitivamente fine al monopolio da parte del Partito Conservatore e Partito Liberale, con garanzie di trasparenza e parità nella competizione elettorale (la portata di tale dettato costituzionale fu tale che nel 2002 si registrò la partecipazione alle elezioni di 85 tra partiti e movimenti, con evidenti ripercussioni negative sulla governabilità del paese). *Settimo.* Furono introdotti importanti meccanismi di partecipazione politica popolare quali il plebiscito, il referendum, la consulta popolare, l'iniziativa legislativa, la revoca del mandato. Volendo anticipare alcune caratteristiche distintive del costituzionalismo colombiano rispetto ad altri paesi latinoamericani, significativa è certamente la consolidata tradizione elettorale: questo non esclude che vi siano stati nella storia della Colombia fasi di assenza di competizione effettiva (basti pensare alla lunga esperienza del Fronte Nazionale) ed opposizione politica, o di ricorso all'uso delle armi, ma in un bilancio complessivo si evince la sostanziale subordinazione delle forze militari ai governi civili, selezionati attraverso procedure elettorali. In prospettiva comparata, infatti, le esperienze di golpe militari in Colombia sono state limitate (o comunque di breve durata) e le istituzioni democratico-liberali complessivamente meglio radicate, a differenza dei casi vicini di Venezuela, Perù ed Ecuador. L'apporto della Costituzione del 1991, in ultima analisi, risulta assolutamente fondamentale allo sviluppo della democrazia nel paese, ma certamente non sufficiente a garantire l'esercizio democratico effettivo nella prassi quotidiana: la strada per la completa pacificazione del paese è ancora lunga e gli episodi di violenza lungi dall'essere

placati, senza contare che la Colombia si afferma come uno dei paesi caratterizzati dalla maggiore disegualianza al mondo.⁷¹

3.2. *Rule of law*: tra debolezza istituzionale, clientelismo e “cattura” dello Stato

Come precedentemente accennato, la *rule of law* si identifica con la pari dignità riconosciuta ad ogni individuo di fronte alla legge e la relativa tutela da ogni arbitrio che ne leda i diritti fondamentali, con la conseguente pretesa al rispetto delle norme giuridiche da parte di tutti i soggetti pubblici e privati. Nella circostanza in cui le procedure burocratiche e le decisioni non seguano percorsi universali e razionali stabiliti per legge ma siano improntati, ad esempio, allo scambio di favori, beni o servizi, soprattutto tra politici nazionali e locali, ci troviamo in presenza di pratiche clientelari che informano i comportamenti dei funzionari pubblici e dunque in un contesto caratterizzato da un'importante debolezza istituzionale. Il clientelismo e la debolezza istituzionale sono due caratteristiche storiche della politica colombiana, fonti di instabilità del paese e terreno fertile alla “cattura” dello Stato da parte di organizzazioni di natura illegale. La prima si lega al carattere elitista del sistema politico, risalente al periodo coloniale, che nella sua forma moderna (dopo la conclusione dell'esperienza del Fronte Nazionale) poneva in relazione politici ed elettori attraverso una rappresentazione di tipo parziale degli interessi, vale a dire una visione politica di stampo locale o regionale e non di carattere nazionale. La versione più attuale del clientelismo, cosiddetto “di mercato”, vede invece il protagonismo di attori politici e beneficia di istituti quali la decentralizzazione, le elezioni popolari, i meccanismi di partecipazione al fine di ottenere una redistribuzione favorevole delle risorse disponibili: le autorità politiche locali si avvalgono dei rapporti intrattenuti con i membri del Congresso nazionale per conseguire proventi nelle rispettive amministrazioni locali, nell'ambito di una prassi negoziale consolidata da tempo. Il clientelismo risulta ulteriormente accentuato nella circostanza in cui nel territorio operino attori illegali, legati ad esempio al traffico di droga, inclini al ricorso alla violenza: tale presenza contribuisce fortemente ad alimentare il sentimento di

⁷¹Jaramillo Pérez, J. F., 2016, *Constitución, democracia y derechos*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, pp. 28-56

sfiducia dei cittadini verso le istituzioni e alla destabilizzazione del potere costituito. I sentimenti di paura diffusi e le intimidazioni subite riducono infatti la partecipazione politica pubblica ed incrementano la negoziazione ed il compromesso individuale con gli esponenti dei gruppi armati. Tale tendenza fu condotta all'exasperazione alla fine degli anni Ottanta, con i tentativi da parte del potente Cartello di Medellín di destabilizzare l'ordine costituito, che indussero alla convocazione dell'Assemblea Nazionale Costituente e alla promulgazione della Costituzione del 1991, un autentico giro di vite nella lotta al clientelismo con misure di inclusione popolare dalla portata consistente. A ben guardare, gli esiti delle riforme furono piuttosto modesti e il nuovo sistema elettorale introdotto generò una struttura alternativa di incentivi che cambiò il modo di fare politica, ma non impedì la capacità di adattamento degli attori alle nuove realtà istituzionali, raggirando di fatto il sistema: le pratiche clientelari si concentrarono maggiormente nelle zone periferiche e l'attività politica venne in larga misura degradata a compromessi e negoziazioni effimere, legate a gruppi ristretti di elettori, a tal punto radicate da divenire veri e propri modi di vita e paradigmi culturali. Regole sociali, lealtà, obblighi derivanti dalle relazioni clientelari divennero determinanti nei comportamenti quotidiani, in misura addirittura maggiore rispetto alle norme formali di diritto. La forza del clientelismo può essere spiegata alla luce di molteplici fattori, primo fra i quali la prassi di delegazione periferica delle funzioni pubbliche (diffusa sin dai tempi coloniali), in ragione dell'incapacità da parte delle amministrazioni centrali di controllare efficacemente tutti i territori sottoposti alla giurisdizione statale: vitale al fine di mantenere l'unità del paese risultò in tal senso l'assicurarsi con ogni mezzo la fedeltà di esponenti locali autorevoli. Non solo, in una società diseguale come quella colombiana, caratterizzata da una presenza estremamente debole dello stato sociale, le classi subordinate videro nel clientelismo un meccanismo "accettabile" di redistribuzione delle risorse soprattutto nelle regioni più periferiche. In Colombia, dunque, il fenomeno va ben oltre lo scambio di favori tra esponenti della politica nazionale e locale, configurandosi come un modo di concepire le relazioni tra potere e individui. Un esempio eclatante è rappresentato dalla carriera amministrativa, elemento fondamentale per il rafforzamento dell'apparato statale, che sottintende la garanzia di accesso alle cariche per merito individuale e non in ragione di amicizia o favori, tutelando in tal modo imparzialità, efficacia e legalità nell'esercizio delle funzioni pubbliche. In contesti ad elevato indice di corruzione o in presenza di

conflitti armati, la politicizzazione dell'amministrazione pubblica può aggravare ulteriormente la debolezza istituzionale ed agevolare la "cattura" dello Stato da parte di attori illegali. In Colombia, la carriera amministrativa è formalmente contemplata e disciplinata dalla Costituzione del 1991; non è infrequente tuttavia che nella quotidianità il dettato costituzionale venga disatteso dal Congresso, ad esempio autorizzando l'accesso di impiegati pubblici secondo procedure straordinarie. Nel tentativo di ostacolare tale prassi, la Costituzione sancì l'obbligo di carriera per le cariche pubbliche e l'ingresso per merito tramite concorso, conferendo altresì rango costituzionale alla Commissione Nazionale del Servizio Civile, come ente autonomo dal potere esecutivo al fine di vigilare sulla carriera dei dipendenti. L'implementazione di tali misure, tuttavia, si rivelò estremamente complessa, come dimostrato ad esempio dalla legge immediatamente successiva all'entrata in vigore della Costituzione (n. 27/1992), relativa alla disciplina del concorso pubblico che introduceva l'istituto dell'ingresso straordinario, autorizzando così l'assunzione alle cariche pubbliche di oltre 80 mila impiegati senza previo espletamento delle procedure di concorso. A nulla valse la dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte Costituzionale ed i successivi tentativi di porre rimedio a tale iniquità, unitamente alle competenze non chiare della suddetta Commissione incaricata di vigilare sul corretto svolgimento dei procedimenti. Significativa fu anche la successiva legge n. 909/2004 varata dall'amministrazione dell'ex Presidente Uribe (in carica dal 2002 al 2010) che bandiva 120 mila posti nelle amministrazioni pubbliche, indicando un concorso previsto per l'anno 2007 cui avrebbero partecipato anche gli impiegati assunti a titolo provvisorio a ricoprire tali cariche. I dipendenti temporanei esercitarono forti pressioni su giudici e politici affinché non fossero rimossi dai rispettivi incarichi, e la conseguenza fu la promulgazione di leggi ad hoc da parte del Congresso che ne tutelavano le posizioni: la legge n. 1033/2006, con cui venivano esclusi dal concorso gli impiegati pubblici civili del Ministero della Difesa, le Forze Militari, la Polizia Nazionale e le imprese sociali dello Stato in ristrutturazione, con il risultato che le cariche scoperte vennero ridotte a 57 mila; e una successiva legge che assicurava la sostanziale stabilità degli impiegati assunti a titolo provvisorio. È evidente come tali misure snaturassero il dettato costituzionale. La Corte infatti ne eccepì la legittimità ma anche in questo caso il Congresso elaborò un'efficace strategia emendando la Costituzione con l'Atto Legislativo n. 1/2008. Si sviluppò di fatto un braccio di ferro

tra la Corte e il Congresso, tra ricorsi, rigetti e dichiarazioni di incostituzionalità che testimonia gli sforzi enormi compiuti dall'organo di garanzia costituzionale avverso le misure del potere legislativo ed esecutivo. Secondo il Dipartimento Amministrativo della Funzione Pubblica, nel 2010 gli impiegati del ramo esecutivo inseriti in una progressione di carriera e assunti tramite concorso rappresentavano meno del 50% del totale, con differenziazioni a seconda del settore considerato: si stima che un vero corpo amministrativo sussista solo nei settori militare, giudiziale ed educativo.⁷² Tornando alla trattazione precedente relativa al clientelismo e al suo radicamento nelle realtà periferiche del paese, è importante sottolineare come, sul finire degli anni Novanta, quei territori in cui lo Stato era di fatto assente si trasformarono nei luoghi ideali alla proliferazione di attività illegali ed azioni violente ad opera delle organizzazioni di guerriglieri, paramilitari e narcotrafficienti che in varie circostanze arrivarono addirittura a destituire i detentori del potere locale, quando non furono costoro a compromettersi ricorrendo ad alleanze con il crimine organizzato. Si dice infatti che sin dall'inizio degli anni 2000 sussistesse in molti municipi un nuovo tipo di clientelismo, definito "armato", ad indicare la fusione appunto tra pratiche clientelari ed organizzazioni criminali: lo scambio tra politica nazionale e locale è mediato dal potere delle armi che informa le relazioni. L'indebolimento della guerriglia a seguito della Politica di Sicurezza Democratica varata dal governo Uribe nel primo decennio degli anni 2000, ha indotto un significativo ridimensionamento del clientelismo di tipo "guerrigliero", ma è cresciuta nel contempo la sua componente paramilitare, in particolare nei luoghi in cui questi riuscirono a scalzare la guerriglia con la complicità delle Forze Armate. A proposito della particolare situazione colombiana, si sente frequentemente parlare di "cattura" dello Stato da parte dei paramilitari, spesso alleati con il narcotraffico: tale meccanismo è modellato esattamente sulla base delle pratiche clientelari nelle società rurali gerarchiche. I capi mafiosi determinano un ordine costituito attorno alla figura del "patrono locale" ed un sistema informale di esercizio della giustizia che si nutre in larga misura del risentimento della classi subordinate nei confronti delle élites politiche: in tali contesti i leader dei traffici illeciti di droga guadagnano sacche di consensi che li inducono a trasgredire l'ordine esistente (salvo poi riproporre lo stesso schema di dominazione non appena

⁷² Villegas, M. G., Rebolledo, J. E. R., 2010, *Estado Alterado, clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*, Dejusticia, Bogotá, PP. 7-21

conquistato un livello sufficiente di potere e ricchezza); diventano dunque possibili risposte sociali alle richieste della popolazione dove lo Stato manca. Tale alleanza tra esponenti mafiosi e politici ha determinato lo sviluppo di una forma di clientelismo che mira oltre la “cattura” delle istituzioni statali dall’esterno, con l’obiettivo ulteriore di una “riconfigurazione” cooptata dal suo interno; in altre parole, i gruppi mafiosi aspirano sia al potere e all’accumulo della ricchezza, ma anche a ridurre il rischio di esposizione penale, attraverso la legittimazione politica della loro posizione. Non solo, ambiscono altresì al riconoscimento sociale del loro ruolo, alterando l’interpretazione delle regole giuridiche a loro vantaggio al fine di conseguire benefici nell’alveo della legalità. Alla fine del 2009 la Colombia si trovò al principio di tale pericolosa fase di “riconfigurazione” istituzionale, con l’influenza da parte dei gruppi armati delle corporazioni politiche locali e, tramite queste, di quelle nazionali. Non sono rari, infine, ma certamente meno rilevanti, i casi di “cattura” invertita, vale a dire la circostanza in cui le élites politiche strumentalizzano la violenza dei gruppi armati adattandola ai loro fini.⁷³ Un altro profilo rilevante alla valutazione qualitativa della *rule of law* in un paese concerne il funzionamento del sistema giudiziario, fondamentale per la sussistenza dello stato di diritto: tutela effettiva dei diritti fondamentali, diritto di accesso alla giustizia, esistenza di meccanismi adeguati alla risoluzione di esigenze giuridiche di tutti i gruppi sociali sono solo alcuni degli aspetti che rilevano in tale componente, accanto alla fondamentale funzione di contropotere politico del ramo giudiziario (prevalentemente di vertice) dinanzi all’accumulo di poteri da parte del presidente. Proprio in virtù di tale ruolo la trattazione relativa sarà approfondita nelle pagine riservate alle responsabilità inter-istituzionale.

⁷³ Villegas, M. G., Rebolledo, J. E. R., *op.cit.*, pp. 33-40

3.3. Responsabilità

Come anticipato nel capitolo precedente, la responsabilità come variabile della qualità democratica di un paese consta essenzialmente di un profilo *elettorale*, di natura periodica, che si concretizza nei confronti degli elettori, ed *inter-istituzionale*, continua e misurata rispetto ad altri attori istituzionali nei meccanismi di *check and balance* costituzionalmente previsti. La prima tipologia di responsabilità è strettamente connessa ad altri elementi, quali la partecipazione e competizione politiche, a loro volta legate alla struttura del sistema partitico ed elettorale, componenti che verranno trattate approfonditamente nei paragrafi dedicati.

3.3.1. Responsabilità inter-istituzionale

In questa sede si focalizzerà l'attenzione sulla responsabilità di tipo *inter-istituzionale*, in ragione dello squilibrio che ha interessato i poteri costituzionali a partire dalla prima decade degli anni Duemila (indicativamente dalla prima presidenza Uribe), snaturando il dettato costituzionale del 1991 con una significativa concentrazione delle competenze in seno al potere centrale, ed in particolare dell'organo esecutivo. Per valutare l'entità di tale fenomeno è interessante analizzare due elementi introdotti dal governo Uribe nel corso del secondo mandato presidenziale: i Consigli Comunitari del governo ed il Programma "Famiglie in Azione". I Consigli Comunitari furono parte integrante del programma politico, inclusi nel Piano Nazionale di Sviluppo relativo agli anni 2002-2006, istituiti allo scopo di promuovere la partecipazione cittadina ed il controllo sociale sui governanti, stabilendo un processo di rendiconto da parte della autorità locali al fine di agevolare la coordinazione con il governo centrale e conferire maggior visibilità e trasparenza alla gestione statale. Furono organizzati nella forma di riunioni periodiche nei vari municipi distribuiti sul territorio nazionale alla presenza di ministri, governatori di dipartimento ed altre autorità locali, ONG, del direttore del Piano Nazionale di Sviluppo e dei sindacati sulla base di temi preliminarmente determinati. Nei 220 Consigli Comunitari che si tennero entro la fine del 2008 in ogni dipartimento del paese furono assegnate oltre 3600 opere pubbliche ai vari ministeri del governo centrale, quasi tutte completate, con l'acquisizione di enormi consensi da parte della popolazione dei confronti del Presidente

in carica, che in varie occasioni ricevette personalmente petizioni da parte degli abitanti locali circa le esigenze e priorità di intervento nei rispettivi territori. L'intervento diretto del governo centrale (e nello specifico del Presidente) nelle sfere di competenza delle autorità locali implicò un progressivo distacco della popolazione dai poteri municipali e regionali, oltre a comportare l'inosservanza di gran parte della programmazione nazionale complessiva circa la realizzazione delle opere e politiche pubbliche. Così, nell'ambito dei Consigli Comunitari, il governo centrale accordò spesso lo stanziamento di fondi ai ministeri per l'attuazione di progetti di entità minore o comunque secondaria, che avrebbero potuto spesso finanziare gli stessi dipartimenti con i fondi locali di cui disponevano. Non furono infrequenti, inoltre, i casi di destituzione di funzionari pubblici locali per mano del Presidente nel corso dello svolgimento dei Consigli, che assunsero sempre più le orme di longa manus del potere centrale. Il secondo significativo elemento introdotto dall'amministrazione Uribe riguarda un deciso intervento in ambito sociale attraverso il Programma "Famiglie in Azione", volto ad instaurare una relazione diretta tra il governo centrale e la popolazione, limitando di molto il coinvolgimento delle autorità locali. Se certamente l'impatto sociale di tale iniziativa si mostrò positivo, non si possono trascurare i dubbi sollevati circa il riparto di competenze tra i diversi livelli di governo ed il sostanziale aumento del potere attribuito al centro. Il Programma, ascritto all'Agenzia Presidenziale per l'Azione Sociale, nata nel 2005 nell'intento di canalizzare le risorse nazionali ed internazionali in funzione delle politiche sociali dipendenti direttamente dalla Presidenza nella loro formulazione, esecuzione, amministrazione finanziaria e monitoraggio, prevedeva trasferimenti e sussidi condizionati all'impiego negli ambiti di salute ed istruzione a favore dei minori. Di fatto, le autorità locali non avevano alcun potere di interferenza dal momento che il fulcro di tali politiche sociali era costituito dal governo centrale, forte dei sempre maggiori consensi accumulati, a detrimento delle amministrazioni dipartimentali. Il contraltare dell'effetto positivo registrato sul benessere della popolazione è rappresentato dunque da un lato dalla politica centralizzatrice perseguita dal Presidente Uribe, dall'altro dal rischio di sprechi e sperequazioni delle risorse pubbliche che sarebbero state probabilmente gestite meglio a livello locale. I casi sovra citati (Consigli Comunitari e Programma "Famiglie in Azione") costituiscono solo due esempi compiuti della tendenza generalizzata all'accentramento dei poteri registrata in Colombia e dei rischi insiti in tale circostanza, di cui di seguito si

darà un approfondimento. La Costituzione del 1991, nei suoi intenti di stabilizzazione della forma istituzionale del paese, rafforzò il principio di separazione dei poteri ed i meccanismi di controllo reciproci, costituendo un primato assoluto tra i paesi dell'America Latina, soprattutto in riferimento all'indipendenza del potere giudiziario. Il dettato costituzionale tentò altresì, almeno formalmente, di contenere i poteri attribuiti al Presidente con l'introduzione di istituti quali la mozione di censura, la disciplina degli stati di eccezione, l'indipendenza della Banca Centrale dall'esecutivo, l'attribuzione di maggiori poteri all'organo legislativo nella formazione della Corte Costituzionale, ecc. Tali intenti si rivelarono tuttavia estremamente complessi nella loro implementazione e negli ultimi dieci anni il paese ha riportato un quadro istituzionale dall'equilibrio fortemente compromesso, in ragione appunto della maggiore concentrazione del potere nelle mani del potere esecutivo che ha limitato nel tempo la capacità ed autonomia degli organi di controllo, tanto nella dimensione orizzontale, con l'attribuzione di maggiori poteri al centro, favorita anche dalla rielezione presidenziale immediata, come verticale, che incide negativamente sull'autonomia delle autorità locali (nelle modalità descritte in precedenza). Si esaminerà ora l'accentramento nella sua dimensione orizzontale, a partire dal potere legislativo, che con il Presidente Uribe assunse tratti inediti: l'amministrazione determinò un cambio radicale nella relazione con i componenti del Congresso ed esponenti politici in generale, per i quali l'avvallo del Presidente divenne progressivamente fondamentale ai fini dell'elezione, viceversa il loro appoggio alla nomina presidenziale si fece meno determinante, anche in ragione della fiducia coltivata a stretto contatto con la popolazione rispetto alla sua persona. Ne è una dimostrazione il fatto che lo stesso Uribe militò inizialmente nel partito liberale, per poi avvicinarsi ai conservatori ed infine ottenere un ampio sostegno per la candidatura alle elezioni del 2006 da parte di numerose formazioni politiche anche poco affini tra loro. Il Congresso ha così perso progressivamente il suo ruolo di contrappeso istituzionale e tale concordia di fondo con il potere esecutivo ne ha di fatto alterato le funzioni, rendendo gli atti tipici una sorta di controfirma delle decisioni governative. Lo squilibrio generato, aggravato ulteriormente dalla tanto discussa rielezione presidenziale immediata (introdotta con l'Atto Legislativo 02/2004 ed eliminata definitivamente nel 2015, permetteva la rielezione immediata del Presidente in carica mediante voto popolare, ne beneficiarono i Presidenti Uribe e Santos, rispettivamente nel 2006 e nel 2014), sarebbe meno preoccupante se fossimo in presenza

di un Congresso degno della fiducia del popolo che dovrebbe rappresentare, viceversa nel caso colombiano si registrano eclatanti crisi di legittimità, secondo i dati che parlano di oltre un quarto dei parlamentari coinvolti nel fenomeno della parapolitica negli ultimi dieci anni. Oltre alla debolezza e delegittimazione del Congresso, per comprendere efficacemente il delinarsi dell'attuale disarmonia è opportuno approfondire l'impatto dell'accennata rielezione presidenziale, che ha comportato modifiche sostanziali al disegno istituzionale democratico del paese. Prescindendo dal dibattito sulla sua convenienza o meno, è indubbio che dal punto di vista tecnico-costituzionale una misura simile necessita di aggiustamenti istituzionali per il ripristino dell'equilibrio, quali ad esempio modifiche alla forma di governo in senso parlamentare o semi parlamentare, oppure riforme tese a rafforzare l'indipendenza dei poteri di controllo. Il Presidente ha di fatto la facoltà, oltre che di nomina dei suoi collaboratori, di incidere in modo consistente sull'elezione di quasi tutti i funzionari apicali e delle istituzioni che dovrebbero esercitare forme di controllo, quali i magistrati della Sala Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, eletti dal Congresso su proposta del Presidente, il Procuratore Generale, eletto dal Senato su proposta del Presidente, della Corte Suprema e del Consiglio di Stato, i membri della giunta direttiva della Commissione Nazionale della Televisione, anch'essi eletti dal Presidente. Prima che fosse introdotta la possibilità di rielezione presidenziale, la durata del mandato del Presidente e degli alti funzionari statali non coincidevano, nell'intento appunto di garantire maggiore indipendenza all'operato dei singoli; ciò costringeva infatti gli esecutivi a coabitare con funzionari selezionati da formazioni politiche potenzialmente diverse. Viceversa, il rinnovo della nomina presidenziale che interessò Uribe (2002-2010) e Santos (2010-2018), assicurò di fatto alle amministrazioni la nomina di esponenti politicamente affini agli incarichi di Pubblico Ministero, Procuratore Generale, *defensor del pueblo*, oltre che esponenti della Banca della Repubblica e magistrati della Sala Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, solo per citare alcuni esempi. È evidente come tale circostanza impattasse negativamente il disegno istituzionale di pesi e contrappesi che caratterizza gli stati democratici, contro ogni forma di ingerenza o abuso di potere. Ad esempio, il *defensor del pueblo* è un funzionario istituito al fine di ricevere denunce da parte di persone che lamentino una violazione dei loro diritti fondamentali, non ha poteri di condanna né sanzione ma può sfruttare la sua investitura per mettere in luce le ingiustizie; la sua

autorità si radica nella sua figura ed imparzialità politica e morale, ragione per cui i suoi poteri possono ampliarsi o restringersi (come accaduto negli ultimi anni) a seconda delle circostanze. Anche la Banca della Repubblica è soggetta ad un'influenza presidenziale intermedia, nonostante il carattere tecnico dell'istituzione e la forza degli attori sociali interessati ne tutelino in parte l'indipendenza: la giunta direttiva si compone infatti di cinque co-direttori eletti dal Presidente (aumentati a nove durante l'amministrazione Uribe) ed un direttore eletto dalla giunta stessa, con la conseguenza che nel 2010 soltanto un co-direttore risultò estraneo all'indirizzo politico del governo. Ancora, la Sala Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura giunse a contare sei magistrati su sette appartenenti a partiti politici della coalizione di governo, quindi coerenti con la stessa volontà politica, ponendo un freno ai poteri di investigazione e sanzione della Corte Suprema. Infine, il Consiglio Nazionale Elettorale nel 2010 contava sei magistrati su sette appartenenti a partiti politici di governo, in virtù anche di una modifica nel sistema di nomina, e conseguentemente della sua composizione, introdotta con l'Atto Legislativo 01/2003. Nel complesso, tale squilibrio istituzionale a favore di una democrazia delegativa non sarebbe di per sé tanto grave se la società civile colombiana presentasse elementi di forza e coesione adeguati, ma la cultura politica dei cittadini registra livelli scarsi e conseguentemente la tenuta della democrazia è poco stabile, data la carente legittimazione delle istituzioni e la limitata tolleranza nei confronti dei principi della democrazia. Un'inchiesta condotta dal Dipartimento Nazionale di Statistica nel 2010 ha rivelato che circa la metà dei cittadini colombiani ripone la sua fiducia nell'istituzione del Congresso, circa il 60% nella Corte Costituzionale e nel Governo nazionale, di poco superiore (circa 70%) è la fiducia attribuita nei confronti del Presidente, in virtù della sua legittimazione personale più che istituzionale. Si confermano tuttavia scarsi i livelli di tolleranza ed attitudine nei confronti dei valori tradizionali della democrazia liberale: quasi il 30% dei colombiani giustificerebbe la sospensione del Congresso o della Corte Costituzionale da parte del Presidente per assicurare governabilità al paese ed il 50% considerano il progresso della nazione prioritario anche a costo di porre limiti alle opposizioni al governo in carica. La democrazia di tipo delegativo che ha preso forma in Colombia si concretizza in una responsabilità statale (*accountability*) fortemente limitata e lo scenario sin qui descritto circa la concentrazione del potere pone in evidenza come i presupposti per la creazione di un'autentica democrazia rappresentativa siano deficitari,

dal momento che il controllo di tipo politico, fiscale e cittadino risultano fortemente debilitati dalla maggiore influenza esercitata dal potere esecutivo e, soprattutto, dal ruolo del Presidente.⁷⁴

Nell'ambito della responsabilità inter-istituzionale, un approfondimento ulteriore merita il potere giudiziario (prevalentemente nelle strutture delle supreme magistrature), in qualità di unico contropotere lentamente affermatosi dinanzi alle ingerenze dell'esecutivo. La dimensione del sistema giudiziario è particolarmente significativa in Colombia, dove i giudici assumono un ruolo fondamentale nel dirimere i conflitti tra le diverse parti sociali, a maggior ragione nell'ambito di una crisi generalizzata della rappresentanza politica: ricorrenti sono infatti i giudizi espressi dalla Corte Suprema colombiana avverso funzionari e membri del Congresso accusati di intrattenere vincoli con attori illegali, circostanza che rende il ramo giudiziario centrale nella vita politica nazionale. In riferimento a tale ultimo aspetto, l'unica alternativa per l'indebolimento delle strutture mafiose si identifica proprio nel funzionamento efficiente del sistema della giustizia, con le debite garanzie di indipendenza ed imparzialità. Il margine di azione dei giudici nella lotta alla corruzione, ad esempio, dipende della loro indipendenza *esterna*, rispetto ad altri organi statali ed eventuali direttive politiche, ed *interna*, in relazione ai loro superiori nella scala gerarchica giudiziaria, così come rispetto agli interessi di parte implicati. La consapevolezza dell'etica e della responsabilità sociale della giustizia per la criminalizzazione di determinate condotte politiche, con la conseguente affermazione della lotta alla corruzione e dell'importanza dell'indipendenza della magistratura, si deve anche alla "cultura giudiziale" diffusasi in Europa nei primi anni Novanta, accettata e condivisa in Colombia ma certamente implementata in misura minore, soprattutto nei termini di controllo esercitato sul potere esecutivo. Quest'ultimo infatti stentò ad affermarsi sino agli inizi degli anni Ottanta, quando ancora le condizioni "di eccezione" erano comunemente accettate e la sostanziale unità politica tra potere esecutivo e giudiziario in larga misura prevalente. Fu la Costituzione del 1991 a sancire per la prima volta l'indipendenza della magistratura, rafforzando altresì le facoltà di controllo sul potere esecutivo. La contropartita di tale importante conquista è stata, con maggiore incidenza dalla prima decade degli anni Duemila, la costituzione di un sistema giudiziario

⁷⁴ Villegas, M. G., Rebolledo, J. E. R., 2009, *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, pp. 314-372

di carattere chiuso, incline al coinvolgimento in fenomeni corruttivi e clientelari; in altre parole, l'indipendenza dal potere sociale, politico e burocratico è sfociata in una tensione crescente con la corruzione interna al sistema stesso. Il bilanciamento risulta infatti estremamente problematico e l'assenza di controlli rende la casta giudiziaria terreno fertile a commistioni associate ad interessi illegali, soprattutto di natura economica, a maggior ragione in un contesto fragile e problematico come quello colombiano. L'esistenza di una responsabilità civile, penale e disciplinare dei magistrati ha dato prova di scarsa efficacia all'atto pratico, soprattutto in ragione delle difficoltà riscontrate nell'escussione probatoria. Il conflitto armato colombiano, ad esempio, ha dato ulteriore slancio ad un tipo di corruzione definita "per paura", responsabile di inefficienze ed omissioni dovute ad attività intimidatorie esercitate nei confronti dei giudici che finiscono per subordinare l'esercizio del diritto alla loro incolumità personale (dunque non per denaro o benefici di altra natura). Per lo Stato colombiano risulta essenziale la capacità di individuare un bilanciamento funzionale tra indipendenza e responsabilità della magistratura dinanzi agli altri poteri statali e alla società civile, in grado di assicurare un'efficace protezione dei diritti fondamentali della popolazione: non sono stati infatti infrequenti i tentativi di cattura e riconfigurazione dello Stato aventi come bersaglio gli organi giudiziari. A risultare più inclini al "cedimento" dinanzi alle pressioni del potere esecutivo e legislativo, anche in ragione del disegno costituzionale che ne disciplina le procedure di elezione, sono le istituzioni della Procura Generale e la Sala Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura. In riferimento a quest'ultima, emblematica risulta la circostanza per cui nel 2010, sotto la Presidenza Uribe, ben sei magistrati su sette appartenessero ad uno dei partiti della coalizione di governo. Proprio nell'ultimo decennio si è focalizzato l'interesse generale su tale istituzione in relazione ad alcune sue funzioni, tra cui si annovera la competenza a dirimere conflitti tra le diverse giurisdizioni, ma anche la delicata facoltà di decidere circa le azioni di tutela, nel cui esercizio è riposta grande fiducia da parte dei cittadini colombiani. Nell'opinione di molti tale funzione costituirebbe una porta aperta all'impunità per dirigenti politici indagati, come sarebbe dimostrato anche dalle nove decisioni prese tra il 2007 e il 2010 relativamente a membri del governo nazionale, tra cui vari dinieghi all'esercizio della tutela, che sono risultate favorevoli agli interessi governativi. L'oggetto di maggiore apprensione da parte dell'opinione pubblica risiederebbe prevalentemente nei freni imposti all'attività

investigativa e sanzionatoria della Corte Suprema di Giustizia. Una menzione a parte meritano quest'ultima istituzione e la Corte Costituzionale, che nell'esercizio quotidiano delle loro funzioni manifestano maggiore attitudine alla resistenza dinanzi alle pressioni da parte degli altri poteri costituiti. Se da un lato, ad esempio, la Corte Costituzionale ha avvallato l'Atto Legislativo n. 2/2004 relativo alla rielezione presidenziale immediata, facendo temere una possibile riconfigurazione istituzionale del Paese, dall'altro sono state molteplici le manifestazioni di resistenza ed opposizione alle proposte del potere legislativo ed esecutivo giudicate incostituzionali, quali vari articoli della Legge di Giustizia e Pace n. 975 del 2005 e dello Statuto Antiterrorista del 2004, che conferì poteri speciali alle forze armate come la possibilità di detenere individui sospetti senza previo ordine della magistratura, incrementando sensibilmente il rischio di impunità nei confronti di eventuali violazioni dei diritti fondamentali; o ancora di norme contemplate nello Statuto sullo Sviluppo Rurale e della legge che convocava a referendum la seconda rielezione presidenziale. Si tratta di casi, citati a titolo di esempio, che sarebbero stati centrali nel progetto di riconfigurazione istituzionale rischiato dal paese nel primo decennio degli anni Duemila. Dinanzi a tali pronunce di incostituzionalità, le maggioranze di governo in più occasioni alzarono la voce e le difficoltà della Corte nel far valere le proprie posizioni furono significative, a maggior ragione in relazione a norme volute e difese da un Presidente inizialmente molto popolare come Uribe, che esercitava saldamente il controllo sul potere legislativo e tentò in svariate occasioni di ostacolare l'attività delle magistrature apicali. La Corte Costituzionale ha inoltre varato importanti decisioni in difesa dei diritti delle vittime nel processo di smobilitazione dei gruppi armati e di contrasto alla spoliazione delle terre per mano delle organizzazioni illegali, sollecitando il governo affinché varasse le misure necessarie in tal senso. Anche la Corte Suprema di Giustizia investigò e giudicò in molteplici occasioni i contatti tra esponenti del Congresso e politici con attori coinvolti in attività illegali e gruppi armati, con maggiore vigore a partire dal Costituzione del 1991 che eliminò l'immunità parlamentare, in virtù della quale era necessaria l'autorizzazione a procedere da parte della camera di appartenenza, favorendo l'istituzione di un foro di giudizio facente capo alla Corte Suprema in unica istanza. L'eventuale rinuncia a tale rimedio giudiziario da parte dei parlamentari avrebbe determinato l'assunzione dell'indagine a carico della Procura Generale e della pronuncia a giudici penali ordinari, tuttavia, dinanzi alle frequenti

rinunce giustificate genericamente sulla base di “maggiori garanzie processuali”, la Corte comprese il rischio di tale prassi per il buon esito dei procedimenti giudiziari e modificò progressivamente la giurisprudenza. Senza scendere ulteriormente nel dettaglio, tale tendenza risulta significativa per la comprensione delle relazioni tra paramilitarismo e politica e dei tentativi di metterle in luce ed ostacolarle da parte dei vertici delle magistrature. Stando ai dati, la Corte Suprema ha condannato nel 2010 ben undici esponenti del Congresso con l'accusa di aver intrattenuto relazioni con attori armati e varato due decisioni fondamentali nell'ambito del processo di smobilitazione per la tutela dei diritti delle vittime alla verità, giustizia e riparazione: stabilì ad esempio che i reati commessi di paramilitari non fossero da inquadrare nella sedizione, in quanto non finalizzati ad attentare all'ordine costituzionale. Tale determinazione rileva nella misura in cui, a differenza dei reati politici, i crimini comuni non possono essere oggetto di amnistia o indulto, ragione per cui i paramilitari e politici conniventi insistevano affinché fossero perseguiti come reati politici. La Corte Suprema, inoltre, giunse nel tempo a negare l'estradizione ad alcuni individui accusati di crimini di lesa umanità per l'insussistenza dei requisiti di legge, mediando le decisioni del governo: fu il caso, nel 2009, di quindici ex capi di organizzazioni paramilitari la cui estradizione sollevò molte critiche circa il rischio (poi concretizzatosi) per le vittime di non vedere riconosciuti i propri diritti e la verità storica degli eventi; a seguito di tali circostanze la Corte impulsò meccanismi di cooperazione con le istituzioni governative per scongiurare il ripresentarsi di fattispecie analoghe, aiutando così a scoprire e sanzionare le strutture politiche ed economiche conniventi con il paramilitarismo. E' raro che le indagini circa i crimini delle organizzazioni armate e dei funzionari compromessi vengano condotte nell'ambito dell'esercizio della giustizia locale ordinaria, in quanto non sussistono mezzi adeguati e soprattutto i giudici sono soggetti a frequenti minacce ed intimidazioni, alcuni dati lo confermano: su 885 casi di indagine avviati per conto della giustizia penale contro autorità pubbliche, nel 2010 solo 25 vennero condannati con l'accusa di collaborazione con gruppi paramilitari. Analogamente, nello stesso anno si stima che la capacità della giustizia ordinaria di perseguire reati di corruzione contasse sette casi irrisolti su dieci, una tendenza ulteriormente confermata negli anni successivi. Esiste una correlazione negativa tra l'efficacia dell'esercizio della giustizia e l'intensità locale del conflitto, dato il potere di coercizione esercitato dagli attori armati nei confronti dei giudici nei municipi

in cui operano.⁷⁵ Qualche accenno, infine, in merito all'accesso e copertura giudiziaria: le stime parlano di circa 12 mila abitanti per ogni giudice (la cifra varia tra i 10 mila e i 18 mila a seconda della porzione di territorio considerata), significativo è il dato secondo cui la copertura di determinate zone remote sarebbe superiore alla città di Bogotá, anche se, a ben guardare, si tratta di informazioni non attendibili dal momento che molti giudici si trovano ad operare in contesti territoriali vasti e mal collegati (emblematico il caso di Puerto Narino, in cui un giudice deve coprire un territorio di 42 mila chilometri); si tratta dunque di indicatori scarsamente efficaci considerata l'eterogeneità del territorio considerato. Molte zone risultano oggi prive di copertura giudiziaria, soprattutto le più periferiche e maggiormente interessate dal conflitto armato (che in alcuni territori di confine non si è ancora concluso), un'indagine condotta dal Consiglio Superiore della Giustizia e dal DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) sulla domanda di giustizia in relazione al numero di accessi effettivi al sistema giudiziario in sette città colombiane, riporta dati piuttosto sconfortanti: oltre il 50% delle domande registrate in territorio urbano segnala difficoltà significative nell'accesso, percentuale destinata a salire in riferimento alla stessa indagine condotta in territori rurali. Secondo le stime, inoltre, solo il 10% dei richiedenti farebbe ricorso a metodi extragiudiziali di risoluzione delle controversie, di cui solo il 4% giungerebbe con successo a un accordo. Alla domanda circa il motivo per cui non facessero ricorso alle autorità, il 30% rispose per mancanza di prove, il 18% per il timore di rappresaglie, il 19% per la complessità delle procedure, i restanti per carenza di fiducia nei confronti delle istituzioni. Le difficoltà di accesso al sistema si registrano soprattutto in relazione a specifici gruppi di popolazione di livello socioeconomico inferiore, generalmente con maggiori necessità giuridiche e conflitti potenziali, dovuti ad esempio a dislocamenti forzati o lesioni personali, ed anche maggiormente soggetti ad abusi da parte delle autorità giudiziarie, poiché in larga misura ignari dei loro diritti e del funzionamento complessivo del sistema.⁷⁶ Un ultimo accenno merita, infine, la percezione dei cittadini circa il funzionamento del meccanismo giudiziario, visto spesso come un sistema inefficiente (per il 75% dei pareri registrati) e complicato (85%), nonostante non lo si reputi un'istituzione corrotta, non degna di fiducia: le opinioni maggiormente positive si

⁷⁵ Villegas, M. G., Rebolledo, J. E. R., *op.cit.*, pp. 55-81

⁷⁶ Villegas, M. G., Ceballos Bedoya, M. A., 2016, *Democracia, justicia y sociedad. Diez años de investigación en Dejusticia*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, pp. 192-218

registrano riguardo all'esercizio delle azioni di tutela e all'operato della Corte Costituzionale. Certamente sussistono problematiche di iniquità: un'indagine condotta dalla Banca Mondiale stima che il 70% dei colombiani reputi la giustizia non equamente applicata tra classi benestanti e subordinate, ma si tratta di una tendenza consolidata nella generalità dei paesi dell'America Latina.⁷⁷

3.3.2. Responsabilità elettorale: la partecipazione

La partecipazione popolare, nelle molteplici forme che può assumere, costituisce premessa indispensabile alla sussistenza dello stato democratico: la possibilità di esprimere opinioni ed influire sull'agenda politica attraverso l'esercizio dei diritti e doveri di cittadinanza è con ragionevole certezza l'elemento distintivo di una democrazia che possa definirsi tale. Le circostanze e modalità in cui essa può manifestarsi sono varie, dalle associazioni ai gruppi di interesse, fondamentali alla costituzione di un'identità di gruppo, dalle azioni collettive all'affiliazione a partiti politici sulla base di ideologie condivise, sino ai meccanismi di partecipazione politica diretta che consentono l'espressione di esigenze comuni senza intermediazione alcuna. La Costituzione del 1991 sin dai primi articoli esplicita la filosofia ed i principi propri della democrazia rappresentativa su cui si erge il paese, vale a dire la responsabilità condivisa dal governo e dai cittadini circa la risoluzione di problematiche sulla base di interessi comuni. Per dare un'idea, sono complessivamente 38 gli articoli costituzionali dedicati al rafforzamento della partecipazione popolare, tra cui ricordiamo l'art. 103 che sancisce come meccanismi di presa di decisione, oltre al diritto di voto, il plebiscito, il referendum, la consulta popolare, il consiglio comunale, l'iniziativa legislativa popolare e la revoca del mandato; come meccanismi relazionati all'informazione la consulta previa, l'udienza pubblica ed il diritto di petizione. Sin dagli anni Novanta assistiamo dunque alla predisposizione di complesse strutture ideate per migliorare la partecipazione cittadina alla gestione pubblica, nell'intento di garantire un maggiore controllo all'azione delle istituzioni secondo strategie giuridiche predeterminate. Le misure miravano ad allargare la base della partecipazione a quei settori della popolazione in precedenza esclusi, con particolare attenzione alle minoranze indigene ed afro-discendenti, predisponendo ad

⁷⁷ Villegas, M. G., Ceballos Bedoya, M. A., *op.cit.*, pp. 236-241

esempio circoscrizioni elettorali speciali ed altri accorgimenti per dar voce a chi non era rappresentato. In tal senso agirono anche i successivi sviluppi legislativi, costituendo spazi di partecipazione e discussione maggiormente inclusivi al fine di recepire le esigenze della comunità. È nella prassi, tuttavia, che si manifestarono le difficoltà più consistenti all'implementazione effettiva di tali norme e dei diritti costituzionalmente consacrati, prima fra tutte la valanga di legislazione in merito corredata da iter burocratici a tal punto farraginosi da costituire un valido deterrente alle iniziative, con la conseguenza che l'intervento dei cittadini si ridusse in molti casi a semplici propositi consultivi o informativi, più che decisioni politicamente rilevanti. Alcuni esempi tratti dalle statistiche della Missione di Osservazione Elettorale sulla partecipazione elettorale in Colombia: tra il 1991 e il 2012 sono stati presentati 130 solleciti di revocche di mandato di cui solo il 25% arrivarono a votazione e nessuna revoca venne di fatto approvata, nello stesso periodo sono stati avanzati soltanto sei progetti di legge ad iniziativa popolare di cui solo due giunsero al Congresso per il voto, infine 18 furono le iniziative di riforma costituzionale attraverso referendum approvativo, di cui solo uno arrivò a votazione. La normativa più recente attinente alla promozione e protezione del diritto alla partecipazione si identifica nella legge 1757/2015, che semplifica di molto gli iter burocratici ed introduce il Consiglio Nazionale per la Partecipazione Cittadina, in qualità di organo deliberativo, oltre ad armonizzare parzialmente la disciplina esistente in materia e ad istituire fondi dipartimentali, distrettuali e municipali per sostenere programmi di incentivo nei rispettivi territori. Il problema più consistente riscontrato nell'applicazione della normativa vigente si è riscontrato proprio nella difficoltà di uniformare la molteplicità di fonti esistenti (circa 50 disposizioni legislative varate in poco meno di vent'anni), in gran parte ambigue e risalenti nel tempo, oltretutto non sempre derogatorie delle precedenti e per tale ragione fonte di dubbi circa la loro applicazione.⁷⁸ Al di là della coerenza e della corretta implementazione normativa, un elemento fondamentale alla partecipazione cittadina è rappresentato dalla condivisione di una cultura politica, che spazia dalla conoscenza del funzionamento di istituzioni e procedure alla consapevolezza dei valori della democrazia. Un'indagine condotta dal DANE relativamente alla diffusione della cultura politica tra i cittadini colombiani nell'anno 2019 riporta che la

⁷⁸ Mosquera, J. A. H. (2016), "La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución", in *Justicia Juris*, vol. 12, N° 2, pp. 59-76

percentuale di popolazione di età superiore ai 18 anni a conoscenza dei meccanismi di partecipazione cittadina alle politiche pubbliche si assesta al 60% in riferimento al plebiscito, 54% per il referendum, 50% per la consulta popolare, 43% per la revoca del mandato e 26% per l'iniziativa legislativa. La ricerca approfondisce inoltre il coinvolgimento popolare in gruppi d'interesse, associazioni ed organizzazioni che ammonterebbe complessivamente al 16% circa della popolazione nazionale, una cifra estremamente limitata se si considera che nel computo si annoverano anche organizzazioni in materia culturale e di lavoro; infine, sempre stando alle fonti DANE, si stima che il 30% circa della popolazione colombiana reputi molto complesso organizzarsi con altri membri della comunità per lavorare ad una causa comune. Volendo abbandonare la dimensione normativa per affrontare una riflessione sui motivi di fondo di tale quadro, si evidenziano due contraddizioni relazionate con la partecipazione cittadina e la cultura politica caratteristiche del contesto colombiano: come può infatti esistere un sistema politico formalmente strutturato e costituzionalmente democratico ma a tal punto immaturo nelle pratiche partecipative e di coinvolgimento della popolazione? O ancora, per quale ragione la cultura politica, che dovrebbe rappresentare un esercizio consapevole da parte dell'individuo informato e quindi valorizzare il sistema politico e la sua natura compromissoria risulta invece fortemente vincolata a "nodi" strutturali che limitano il consolidamento di un'autentica democrazia partecipativa? I "nodi" sono rappresentati da tre elementi caratteristici dello Stato colombiano (ma non estranei agli altri paesi dell'America Latina): il *primo* è la presenza di una cultura dominante di tipo escludente che convive con pratiche clientelari di inclusione, in altre parole esclusione culturale mascherata dall'inclusione formale. Di fatto, la disciplina della partecipazione contenuta nella Costituzione del 1991 si riduce all'arena elettorale, dal momento che nei periodi di ordinaria amministrazione si riproducono i vizi tradizionali della politica colombiana (quali clientelismo e corruzione) e gli schemi culturali di esclusione sulla base di pregiudizi, stereotipi, e discriminazioni, come i parametri sociali che attribuiscono a bianchi e meticci più elevati livelli culturali e di civiltà rispetto alla popolazione indigena. È indubbio che una società con ampi margini di esclusione quale quella colombiana comprometta lo sviluppo di una democrazia che possa definirsi partecipativa. Il *secondo* nodo è rappresentato dall'uso sistematico della violenza nel contesto sociale, non necessariamente legato al conflitto armato: i dati del PNUD (Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo), relativi alla prima decade degli anni Duemila, rivelano che su una media di venti omicidi giornalieri solo cinque sarebbero da ricondursi al conflitto armato e quindici ad atti di criminalità sociale (violenza in famiglia, rapine, ecc.), sintomo di una cultura radicata nella violenza anche a scopo di sopravvivenza. Il terzo è costituito dall'illegalità che permea la società, dalla popolazione alla classe politica, con fenomeni quali il narcotraffico, il contrabbando di armi e beni di consumo tramite cui molti dei cittadini subordinati o oggetto di discriminazione si assicurano il sostentamento. Questa catena perversa di relazioni sociali e produttive ha modellato cittadini privi di una volontà che non sia dettata dalla necessità di sopravvivenza per se stessi e per le proprie famiglie: a livello politico tale bacino di elettori costituisce facile presa per la macchina elettorale che attraverso la persuasione e promesse di ricompense, prevalentemente di carattere economico, si assicura il sostegno in sede di voto. Detto altrimenti, i cittadini sono maggiormente sensibili ai benefici individuali o di breve periodo ed agiscono secondo una razionalità limitata, senza tenere in debito conto le implicazioni di lungo periodo in termini di politiche pubbliche del loro voto, il cui esercizio non si configura quindi come scelta cosciente sulla base di conoscenza e valorizzazione delle diverse opzioni politiche, ma come pratica dettata dall'offerta di una controprestazione.⁷⁹ Questi elementi fanno da sfondo ad una crisi generalizzata dei valori e alla scarsa fiducia nei partiti e nelle istituzioni democratiche, il che rende necessaria, più che una riforma di carattere politico, un nuovo disegno di incentivi a livello locale che modifichi il comportamento elettorale dei cittadini.⁸⁰ Un'ulteriore considerazione strettamente connessa alla partecipazione e alla cultura politica merita inoltre la comunicazione mediatica, fondamentale per la diffusione dell'informazione e quindi la creazione di un'opinione pubblica consapevole ed una cittadinanza attiva, sensibilizzata al valore della collaborazione e dell'intervento nella gestione della cosa pubblica. Essa risulta efficace nella misura in cui i mezzi di comunicazione consentano la libertà di pensiero e di espressione in un contesto mediatico plurale, scevro da interessi particolari ed oggettivo nei suoi contenuti, circostanza che nel contesto colombiano si realizza solo

⁷⁹ Gonzáles, N. C., *Participación ciudadana y cultura política en Colombia? Un contraste de las experiencias de la Asamblea Constituyente de Mogotes y del Proyecto Nasa del Cauca*, in https://publications.iai.spk-berlin.de/servlets/MCRFileNodeServlet/Document_derivate_00000553/BIA%20145%20Gonzalez.pdf

⁸⁰ Cendales, A., (2017), *La cultura política en Colombia*, in <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/la-cultura-politica-en-colombia-412287>

in modo parziale, considerata la gestione oligopolistica dei mezzi di comunicazione. Sebbene esistano, oltre ad un'ampia normativa, garanzie costituzionali e trattati internazionali a tutela del diritto alla libertà di espressione ed informazione che sanciscono le responsabilità positive dello Stato a creare le condizioni atte a garantirli, la prassi attuale li vede spesso compromessi: emblematico il caso risalente al 2014 in cui la Relazione Speciale sulla Libertà di Espressione in Colombia espresse preoccupazione circa le minacce subite dalla famiglia e dall'avvocato difensore della giornalista Claudia U. Duque per le indagini condotte sulla morte del giornalista J. Garzón, che individuarono un collegamento con agenti dello Stato coinvolti nell'omicidio. Non si tratta di un caso isolato, sono molteplici le denunce di gravi minacce subite dai giornalisti nell'esercizio della professione, significativo a tal proposito lo scandalo noto come "chuzadas" del 2009 in cui venne coinvolto il DAS (Departamento Administrativo de Seguridad) responsabile di intercettazioni, controllo illegale e significative violazioni dei diritti fondamentali ai danni di giornalisti, esponenti delle opposizioni, magistrati e funzionari statali durante il secondo mandato del Presidente Uribe, identificato egli stesso come mandante da parte della Corte Suprema colombiana.

3.3.3. Responsabilità elettorale: la competizione

Un'arena politica competitiva sussiste nella circostanza in cui più attori con policy alternative vengano effettivamente coinvolti nel processo decisionale e siano in grado di influire con le loro istanze sulla gestione pubblica. La dimensione più significativa al fine di quantificare il livello di competizione esistente in un paese è rappresentata dall'organizzazione partitica nei suoi vari aspetti: grado di partecipazione ed affiliazione, indice di volatilità elettorale, accesso ai finanziamenti e ai mezzi di comunicazione, così come quegli elementi che la condizionano quali il sistema elettorale, la strutturazione delle circoscrizioni, l'esistenza di soglie di sbarramento, ecc. Sarà dunque il sistema partitico l'oggetto dell'indagine sviluppata nelle prossime pagine. Anche la Colombia non è immune alle problematiche attuali e tendenze generalizzate che interessano i partiti, dalla crisi delle ideologie, per lo più ormai sbiadite, alla carenza di pragmatismo, dalla mancanza di leadership convinta al clientelismo, dalla corruzione alla scarsa rappresentatività degli interessi della società, ecc. I sintomi sono evidenti: il minor seguito

riscontrato in sede elettorale, la maggiore volatilità, l'indebolimento dei legami sociali connesso alla difficoltà di identificazione e mobilitazione cittadina. Quest'ultimo elemento è fortemente avvertito in Colombia, dove il radicamento partitico nella società è venuto ad affievolirsi nel tempo sino a provocare vere crisi di legittimazione, soprattutto ai danni dei partiti liberale e conservatore, a lungo dominanti sulla scena politica del paese. Solo negli ultimi dieci anni sono emersi nuovi partiti in grado di esercitare effettivamente presa nella società, in virtù di identità religiose o etniche, accanto ad un attivismo significativo di formazioni di sinistra, precedentemente relegate ai margini della scena, che hanno dimostrato importanti capacità di mobilitazione. Facendo un passo indietro, gli anni del Fronte Nazionale (1958-1974) e i successivi anni Ottanta si caratterizzarono per il protagonismo dei due partiti tradizionali, liberale e conservatore, nell'ambito di un sistema complessivamente stabile ma con scarso esito sul piano delle politiche pubbliche e nella capacità di rispondere alle esigenze della società, in parte per errori politici, in parte per congiunture economiche sfavorevoli. Videro così declinare progressivamente la loro rappresentatività e negli anni Novanta venne ad allentarsi il legame con la società, decretandone di fatto la perdita definitiva della centralità; contemporaneamente la Costituzione del 1991 favorì la creazione di nuove formazioni in grado di contendersi un posto nell'arena politica, facendo del pluralismo un valore fondamentale della Nazione e aprendo il sistema alla competizione interpartitica. Si passò da un bipartitismo effettivo, con poteri condivisi (significativa l'esperienza del Fronte Nazionale), ad un sistema inizialmente atomizzato, con conseguenti problemi di governabilità, e successivamente multipartitico⁸¹, alcuni dati: il NEPE (Número Efectivo de Partidos Electorales, calcolato sulla base del numero dei partiti ponderato con il peso in termini di voto o seggi) agli inizi degli anni Novanta stimava il valore di 2,2 per il Senato e 2,1 per la Camera; nel 2002 rispettivamente 6.5 e 7.5; e per le elezioni del 2014 6,7 al Senato e 7,1 alla Camera. Delle formazioni partitiche che nei primi anni Novanta emersero ai turni elettorali, nel 2014 solo tre erano ancora presenti sulla scena: i liberali, i conservatori e la minoranza indigena di Alleanza Sociale Indigena, sintomo del fatto che molti dei raggruppamenti nati allora si rivelarono del tutto effimeri e non sopravvissero agli avvicendamenti politici. Nel 2015 l'elettorato risultava

⁸¹ Amortegui, F. S. (2018), "Efecto del umbral en el sistema electoral colombiano", in *Cuestiones políticas*, vol. 34, N° 60, IEPDP - Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, pp. 48-67

complessivamente distribuito tra nove partiti all'interno del Congresso, rispetto ai quindici del 2006 e ai trentasette calcolati nel 2002 (molti dei quali ottennero un solo seggio). Le vicissitudini dell'elettorato colombiano dimostrano un consistente riallineamento elettorale che vide i partiti liberale e conservatore declinare, sul finire degli anni Ottanta, dall'80% dei seggi e dei voti a poco più del 34% (al Senato) e 39% (alla Camera) a beneficio di forze politiche di recente formazione, con conseguenti difficoltà di consolidamento e continuità. Il sistema si caratterizza inoltre per un'alta volatilità, stimata al 26% circa nell'arco di tempo intercorso tra il 1991 ed il 2014, in ragione della debole strutturazione e dei labili legami con la società dei partiti più giovani e minoritari che ebbero in media vita breve, all'incirca 2-3 anni, e furono per lo più il risultato di aspirazioni individuali piuttosto che di veri programmi politici. Il 2006 fu l'anno di maggior volatilità elettorale registrata, in cui si verificò di fatto una riconfigurazione del sistema partitico: fecero la loro comparsa nuove formazioni politiche prima inglobate dai partiti storici liberale e conservatore e quindi privi di identità propria, accanto a movimenti e partiti sino a quel momento estranei alla scena politica; la sinistra, dopo un lungo trascorso frammentato ed in generale marginale, creò per la prima volta nel 2005 un'alternativa di opposizione unificata con una forza parlamentare che prese il nome di Polo Democratico Alternativo (PDA), su iniziativa congiunta di intellettuali, governatori locali ed esponenti parlamentari in vista dell'appuntamento elettorale del 2006. L'affermazione dei partiti minori, nati dalla scissione dalle due formazioni tradizionali, si giustifica anche sulla base dell'appoggio che questi movimenti marginali offrirono nel 2002 alla candidatura di Uribe, il cui trionfo garantì loro il consolidamento delle posizioni in ambito legislativo e di governo, oltre ad una significativa autonomia nelle vesti di partiti nuovi. Con la riforma introdotta dall'Atto Legislativo 01/2003 ebbe ulteriore spinta il processo di riconfigurazione del sistema partitico: la soglia di sbarramento del 2% (poi innalzata al 3% dal 2014) per accedere alla ripartizione dei seggi spinse le formazioni più piccole ad aggregarsi nel tentativo di aggiudicarsi una quota di rappresentanza; proibì inoltre la doppia militanza, stabilì liste uniche e consentì per un'unica volta ai componenti del congresso di uscire dai rispettivi partiti e dar vita a nuove formazioni. Così, molti dei movimenti che avevano preso vita all'interno del partito liberale e conservatore si emanciparono rendendosi autonomi secondo una dinamica di scissioni e aggregazioni, ad esempio: dai primi si separarono, tra gli altri, il partito di Cambio Radical (che a sua volta

inglobò altre quattro formazioni), Alternativa de Avanzada Social, Nuevo Liberalismo, El Movimiento Nacional Progresista, Colombia Viva; inoltre, su iniziativa dei sostenitori dell'ex Presidente Uribe, venne istituito il Partido Social de la Unidad Nacional, che raccolse i consensi di numerosi militanti liberali ed alcuni conservatori. Dalla scissione dal partito storico conservatore presero invece vita Equipo Colombia, Movimiento Nacional, Movimiento de Integración Regional e Conservatismo Independiente. Furono queste le premesse del panorama partitico che si delineò a partire dalla prima decade degli anni Duemila, dal carattere divisivo e fortemente personalizzato dall'ambizione di leader più propensi alla negoziazione per sopravvivenza piuttosto che per affinità ideologica. La ridefinizione del sistema include altri elementi che assunsero maggiore slancio dalle nuove regole del gioco introdotte con la riforma del 2003: le organizzazioni indigene (quali AICO, ASI), che consolidarono la posizione acquistata sulla scena politica, e i movimenti di ispirazione cristiana (PNC, MIRA); l'affermarsi delle nuove dinamiche decretò definitivamente la fine del bipartitismo, sostituito da un panorama multipolare. Alle seguenti elezioni del 2010, nella fase critica in cui furono messi in luce legami e compromessi istituiti per decenni da esponenti del Congresso e politici locali con gruppi criminali paramilitari, scomparvero molti dei partiti nati e strumentalizzati in tale contesto di connivenza, quali: Colombia Democratica, Viva Colombia, Movimiento de Renovación e Acción Social, a seguito delle condanne emesse dalla Corte Suprema colombiana. Tali dinamiche di apparizione e sparizione, aggregazione e disgregazione repentina di molte formazioni partitiche scarsamente strutturate contribuirono all'aumento della volatilità elettorale registrata in quegli anni, sintomo anche del debole radicamento territoriale che seppero sviluppare e della mancata identificazione degli elettori. In merito a quest'ultima, nel corso degli anni Ottanta, quando ancora la scena politica vedeva come unici protagonisti il partito liberale e democratico, il 66% dei colombiani affermava di riconoscersi nei due schieramenti (la percentuale risulta alta se si considera anche che si era da poco conclusa l'esperienza del Fronte Nazionale) che occupavano nel complesso il 90% dei seggi al Congresso e si contendevano di fatto la Presidenza della Repubblica; nel 2012, in un contesto politico del tutto rinnovato, la percentuale di affinità della popolazione nei confronti dei partiti si limitava al 25%. La ragione è da ricondursi al forte radicamento ed identificazione sussistente fino all'esperienza del Fronte Nazionale, non tanto in virtù di organizzazione o strategia

partitica quanto per tradizione; con i successivi governi di coalizione la relazione con il popolo progressivamente si indebolì, sebbene una parte di esso ancora si riconoscesse nelle due formazioni storiche. Rimase temporaneamente in vita un sistema bipartitico, forte delle relazioni clientelari e della scarsa competitività dei partiti minori, ma anche delle regole del gioco allora esistenti, come l'accesso alla burocrazia da parte degli esponenti politici, la rielezione illimitata del Congresso, l'assenza di finanziamenti da parte dello Stato per le campagne elettorali, ecc. I partiti non possedevano organizzazioni strutturate né programmi politici o autentici valori e le attività erano sostanzialmente limitate al periodo elettorale, al di fuori del quale essi erano pressoché inesistenti. A partire dagli anni Novanta il panorama evolse significativamente, sicuramente anche in ragione delle giovani generazioni socializzate in contesti plurali, con nuove aspettative ed esigenze diverse, ma anche della rapida urbanizzazione che interessò il territorio colombiano, con l'80% della popolazione che si concentrò nelle grandi città, contribuendo all'instaurazione di un rapporto nuovo con i partiti: l'elettore urbano si profila infatti come più autonomo e meno soggetto a vincoli, relativamente più informato ed incline alla ricerca di alternative affini ai propri interessi. Nelle maggiori città del paese, Bogotá, Medellín, Cali, si affermarono così i leader esponenti di partiti minori di recente formazione, dimostrando l'importanza della ristrutturazione in atto nel sistema. Un ulteriore elemento che la favorì fu la modifica subita dalla pratica clientelare, indotta anche dalle modifiche apportate dalla Costituzione del 1991 che proibirono l'accumulo di mandati, abolirono di ausili parlamentari (termine usato in riferimento alle voci di bilancio approvate dal Congresso per dare stimolo e appoggio ad opere sul territorio nazionale), stabilirono un finanziamento pubblico alle campagne elettorali che consentì l'apparizione sulla scena politica di diverse formazioni, favorendo così nuovi spazi di partecipazione e, di conseguenza, maggior competizione per la conquista del potere. Le modifiche introdotte dalla riforma del 2003, tra cui il divieto di doppia militanza, il sistema di liste uniche per partito e la nuova formula di distribuzione dei seggi, determinarono un ulteriore crollo dell'elettorato dei due partiti tradizionali, che ottennero i livelli di consensi più bassi mai registrati in sede di voto, a vantaggio delle nuove formazioni. I maggiori cambiamenti sociodemografici ed istituzionali si svilupparono in un contesto non estraneo a corruzione ed alleanze con gli esponenti delle organizzazioni illegali, come rivelato dal "Processo 8000", che nel 1994 mise in luce le relazioni

intercorse tra la classe politica (prevalentemente liberale, meno coinvolti risultarono i conservatori) e i narcotrafficienti. Tali rivelazioni ebbero effetti dirompenti sul sistema che ne risultò profondamente scosso, grosse componenti dell'elettorato indirizzarono così la loro fiducia ai partiti risultati estranei o comunque meno coinvolti negli scandali. Anche la sinistra, unificata nel PDA subì un ridimensionamento nei suoi aspetti ideologici e culturali: si discostò progressivamente dalla dottrina marxista-leninista per abbracciare un pluralismo ideologico, condividendo l'ambizione ad un sostanziale riformismo piuttosto che la rivoluzione, assunse caratteri più flessibili per meglio adeguarsi alle tendenze della società, rinunciò e condannò definitivamente allo strumento della lotta armata, prima usato sistematicamente come strategia d'azione. Le nuove posizioni assunte, certamente più accettabili da una società in fase di progresso e modernizzazione, condussero il PDA da partito emarginato ad un ruolo significativo sulla scena politica con un elettorato in crescita, sebbene manchi di una vocazione effettivamente maggioritaria. Si cercherà ora di stimare un bilancio del grado di istituzionalizzazione del sistema politico colombiano, considerando i quattro requisiti imprescindibili: la stabilità degli attori principali, identificata in una limitata volatilità elettorale, il radicamento territoriale dei partiti che perduri anche nei periodi di ordinaria amministrazione e non soltanto in prossimità degli appuntamenti elettorali, l'elevata legittimazione del sistema politico forte del sostegno popolare, la solida organizzazione partitica. È evidente la carenza di tali elementi nello Stato colombiano, interessato da un forte indebolimento dei vincoli esistenti tra la società e i maggiori partiti che si è espresso in un riallineamento delle preferenze elettorali, maggior volatilità e disaffezione crescente nei confronti del sistema, anche in ragione dei vincoli emersi con gli attori criminali, oltre all'insoddisfazione generalizzata per la scarsa effettività dell'azione di governo nel far fronte alle esigenze del paese. Una delle conseguenze di tali tendenze è stata la prassi di molti candidati indipendenti di presentarsi senza il sostegno di un partito, forti della loro personalità e carisma, che ottennero ampi consensi: fu il caso di Antanas Mockus, per due volte eletto Sindaco di Bogotá superando tutti i candidati sostenuti dai partiti, o Sergio Fajardo, ex Sindaco di Medellín e poi governatore del Dipartimento di Antioquia. Dinanzi al debilitamento del ruolo delle istituzioni partitiche emerge dunque l'importanza delle leadership e l'attività politica non è più prerogativa esclusiva dei partiti, emblematico

anche il caso dell'ex Presidente Uribe, che non fu mai diretta espressione di uno schieramento.⁸²

Qualche breve cenno, infine, ai risultati elettorali conseguiti negli ultimi due decenni dalle maggiori formazioni partitiche su scala nazionale, in occasione delle elezioni presidenziali. Nel 2002, a seguito degli esiti deludenti del precedente governo di centrodestra, i sondaggi vedevano inizialmente con favore il leader del Partito Liberale Colombiano Horacio Serpa Uribe, candidato fortemente discusso da una frangia dissidente di liberali capeggiati dall'ex Governatore del Dipartimento di Antioquia, Alvaro Uribe Vélez, che confluì nel movimento Primero Colombia, di espressione centrista, ben presto affermata come concorrente alle presidenziali con ampio sostegno da parte dei conservatori. La vittoria di Alvaro Uribe Vélez fu netta, con il 53% delle preferenze espresse al primo turno (escludendo quindi la possibilità di un turno di ballottaggio previsto nel caso in cui nessun candidato conquistasse almeno il 50% dei voti), ben 5'862'655 voti rispetto ai 3'514'779 del rivale Horacio Serpa Uribe. Grazie all'introduzione di un discusso emendamento costituzionale, Alvaro Uribe Vélez si riconfermò alla guida del paese per gli anni 2006-2010. Fu il primo Presidente in cento anni di storia colombiana ad ottenere il secondo mandato consecutivo, con il 62,20% dei voti, sebbene l'affluenza registrata alle urne si limitò al 45%; il secondo candidato, Carlos Gaviria Díaz, esponente dello schieramento di sinistra Polo Democratico Alternativo, si fermò al 22,03% delle preferenze, staccando di oltre il 10% il terzo candidato, Horacio Serpa Uribe (Partito Liberale Colombiano). Il primo decennio degli anni duemila si concluse con l'uscita dalla scena politica di Alvaro Uribe Vélez, sancita dalla vittoria nel 2010 di Juan Manuel Santos (Partito Sociale di Unità Nazionale) che conquistò la carica presidenziale con il 47,41% delle preferenze al primo turno e il 71,56% al secondo, staccando di oltre 40 punti percentuali il secondo candidato, Antanas Mockus, esponente del Partito Verde, formazione politica per lo più irrilevante fino al 2006. Anche Santos, in virtù dell'emendamento costituzionale che consentiva la rielezione presidenziale immediata (poi abolita nel 2015) fu rieletto nel 2014. Dal 2018, Iván Duque Márquez, esponente del Centro Democratico e delfino dell'ex Presidente Uribe, si è affermato alla guida del paese conquistando il 56,39% delle preferenze rispetto all'avversario Gustavo

⁸² Daza, J. (2014), "Partidos y partidismo. Los partidos políticos colombianos y su enraizamiento en la sociedad", in *Facultad de derecho y ciencias políticas*, vol. 44, N° 120, pp. 311-347

Petro, ex guerrigliero delle FARC ed esponente della formazione di centrosinistra Colombia Humana, che conquistò il 43,61% dei voti. Un'ultima considerazione meritano le recenti elezioni locali, tenutesi nel paese nel mese di ottobre 2019 e tra le più pacifiche degli ultimi anni, che hanno rinnovato 1101 sindaci e consigli comunali, 32 governatori e assemblee dipartimentali per gli anni 2020-2023: significativa in particolare è stata la vittoria di Claudia Lopez, espressione di Alleanza Verde, che si è affermata con oltre un milione di voti alla direzione del Comune di Bogotá, e di un ex combattente delle FARC, Guillermo Torres, alla guida di Turbaco (Bolívar). Al contempo si è registrata una significativa retrocessione del partito di governo di Centro Democratico, di cui il Presidente Duque è espressione, nelle città di Bogotá, Cali e Medellín.

3.4. Capacità di risposta

Si tratta della capacità dell'amministrazione di porre in essere politiche pubbliche e conseguire risultati sociali coerenti con gli obiettivi prefissati nell'esercizio delle sue funzioni. La capacità incide intuitivamente sulla dimensione della performance, ad essa strettamente correlata, vale a dire l'abilità di raggiungere i risultati desiderati secondo i canoni dell'efficienza ed efficacia. La capacità, genericamente intesa, si articola in alcune sottodimensioni più facilmente misurabili: nello specifico, la capacità istituzionale e la capacità organizzativa. La prima racchiude performance istituzionale, ossia la combinazione di efficacia ed effettività, in relazione ai fini, rispetto alle risorse impiegate nell'implementazione dei programmi politici; stabilità, vale a dire l'attitudine di un'istituzione a ridurre la volatilità della performance attraverso l'attuazione di buone pratiche che limitino i rischi interni quali corruzione, mancata trasparenza, ecc.; adattabilità, intesa come capacità di agire in condizioni future potenzialmente difformi, adeguandosi alle necessità emergenti attraverso l'introduzione di innovazioni. Per capacità organizzativa si intende invece sia la capacità adattamento alle circostanze mutevoli, ma anche l'attitudine a relazionarsi con altre istituzioni e stabilire alleanze con attori strategici, così come lo sviluppo del capitale umano, la capacità di definire obiettivi e relative strategie d'azione nonché l'abilità a legittimare la propria esistenza sull'arena pubblica. Altre componenti fondamentali della capacità sono costituite dagli arrangiamenti istituzionali, nel quadro tanto politico come procedurale, che inquadrano il

funzionamento del sistema secondo parametri predeterminati; dalla leadership, vale a dire l'influenza, la motivazione, l'ispirazione che gli esponenti di spicco sono in grado di trasmettere; dalla conoscenza, premessa indispensabile alla creazione di abilità. È evidente che la misurazione di tali dimensioni, seppur scomposte, richieda sforzi notevoli e non assicuri un risultato completo e attendibile. Dai numerosi studi che si sono accostati all'approfondimento della capacità di risposta dei governi colombiani (soprattutto nella dimensione locale), sono emersi tre indici che, seppur incompleti, complessivamente considerati possono fornire un'idea circa la tendenza del fenomeno considerato. Il primo è l'Indice di Performance Integrale (IDI), calcolato dal Dipartimento Nazionale di Pianificazione, che evidenzia i risultati della gestione municipale sotto il profilo dell'efficacia, rispetto alle linee guida del Piano Nazionale di Sviluppo, dell'efficienza, sulla base delle risorse impiegate nella produzione di beni e servizi a beneficio della collettività, e dei requisiti legali, risultando fondamentale per la distribuzione delle risorse in relazione ai risultati conseguiti dalle singole amministrazioni. Tra il 2006 e il 2015 il valore medio dell'indice calcolato nei diversi dipartimenti passò dal 60,1% al 71,4% e il numero dei municipi considerati a livello critico diminuì da 105 a soli 21, denotando un sensibile miglioramento delle performances registrate. L'importanza dell'indice risiede soprattutto nella possibilità di effettuare comparazioni delle diverse gestioni, tenendo in considerazione circostanze e caratteristiche peculiari di ogni territorialità, e valutare complessivamente i risultati del decentramento.⁸³ Il secondo strumento è costituito dall'Indice di Governo Aperto (IGA), creato a fini preventivi e promosso dalla Procura Generale della Nazione per misurare il grado di trasparenza e la possibile incidenza di corruzione nell'operato della gestione municipale, tenendo in considerazione elementi quali l'organizzazione dell'informazione in merito alle attività amministrative e le modalità di esposizione e diffusione al pubblico, il dibattito che ne deriva e, implicitamente, i meccanismi di giustificazione adottati al cospetto dell'opinione pubblica. I risultati più significativi si sono riscontrati negli sforzi di coordinamento e dialogo tra i diversi livelli territoriali, sebbene sia necessario un impegno ulteriore che renda tale meccanismo di raccordo una prassi consolidata. Anche l'IGA si articola in sottodimensioni oggetto di misurazione più immediata, ad esempio: il controllo interno,

⁸³ Isaza, C. E., (2015), *Capacidad del Estado: cómo medir y qué medir para mejorar el desempeño de la administración pública*, in https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/P4_Carolina%20Isaza.pdf

che include tutti gli indicatori espressione della corrispondenza delle attività poste in essere dell'istituzione alle norme legali e costituzionali, ha registrato una performance annuale in lenta crescita, dal 75,8% del 2011 ad 84,5% nel 2015; la gestione documentale, a garanzia dell'accesso alle informazioni da parte del pubblico in linea con i canoni di efficienza e trasparenza e regolamentato dalla legge n. 594/2000, che ha riportato un andamento scostante dal 14,2% del biennio 2010-2012 al 40,2% del 2014, per poi subire una regressione al 29,5% nel 2015; la visibilità della contrattazione, calcolata sulla base dell'indicatore di pubblicazione dei contratti che costituisce un obbligo vertente sulla autorità territoriali per prevenire fenomeni corruttivi nel rispetto del quadro giuridico predeterminato, che ha registrato un valore di 27,2% nel 2010, per poi subire un sensibile incremento al 70,9% del 2014 ed infine un rapido declino al 61,9% del 2015; l'udienza pubblica, come indicatore dello spazio di dialogo ed informazione offerto ai cittadini che ha riportato un andamento stabile ma complessivamente modesto, con un massimo di 61,3% nel 2013 che si conferma anche nel presente, evidenziando la necessità di incrementare il coinvolgimento della popolazione nella formulazione, gestione e controllo delle politiche implementate dalle amministrazioni locali; infine il grado di attenzione riservata ai cittadini da parte degli enti locali e i relativi servizi offerti, che ha assunto un andamento decrescente e conferma risultati modesti, dal 65,8% del 2012 al 53,3% del 2015.⁸⁴

Il terzo indice è rappresentato, infine, dall'EDI (Encuestas sobre Ambiente y Desempeno Institucional Nacional y Departamental), calcolato dal DANE, uno strumento basato sulla percezione dei funzionari pubblici impiegati negli enti nazionali e dipartimentali ascritti ai poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, in relazione all'ambiente istituzionale, che ha registrato un leggero incremento di opinioni favorevoli dal 72,7% del 2009 al 79,2% del 2018, alla performance istituzionale, che dal 73,9% del 2009 si assesta attualmente al valore di 80,6%, alla credibilità delle politiche implementate, valutata favorevolmente dal 77,1% nel 2009 e 79,3% nel 2018, infine le misure preventive nei confronti di pratiche irregolari, stimate con favore dal 72,8% dei pubblici funzionari nel 2009 e dal 77% nel 2018.⁸⁵

⁸⁴ Procuraduría General de la Nación, (2015), *Índice de Gobierno Abierto – IGA*, in <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>

⁸⁵ DANE, (2018), *Encuesta sobre ambiente y desempeno institucional nacional*, in <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi>

3.5. Libertà e uguaglianza

Si tratta del cuore dei valori democratici, espressi nei diritti politici, civili e sociali, sanciti nelle carte costituzionali così come in molteplici convenzioni e trattati internazionali riconosciuti dalla maggior parte dei paesi esistenti. In merito al caso colombiano, una forma embrionale di tutela dei principali diritti civili e garanzie sociali era contemplata sin dal Titolo III della Costituzione del 1886, che sanciva il giusto processo, il diritto di petizione, le libertà di insegnamento, la gratuità dell'istruzione primaria, il diritto alla stampa libera, corredati da corrispondenti oneri a carico dello Stato per renderli effettivi. La disciplina restava tuttavia per lo più inattuata, oltre che in larga misura carente, non esistevano nemmeno azioni giudiziarie adeguate in quanto ai giudici competeva esclusivamente l'applicazione della legge, non della Costituzione, con la conseguenza che l'implementazione normativa dei precetti costituzionali era subordinata all'azione del legislatore nazionale, perdendo così il suo carattere di immediatezza. La Costituzione del 1991, nel suo carico dirompente e con l'intento di sopperire alle mancanze del dettato precedente, introdusse diversi strumenti a tutela dei diritti fondamentali, ampliando inoltre la disciplina con sezioni dedicate specificatamente ai diritti economici, sociali, culturali, collettivi e ambientali. Sancì altresì azioni costituzionali volte a garantirli quali il ricorso di *amparo*, l'azione popolare e l'azione di gruppo, istituì quale organo di chiusura dell'ordinamento la Corte Costituzionale, competente a conoscere i ricorsi per incostituzionalità, ed introdusse la *defensoría del pueblo* in funzione di controllo sul godimento effettivo dei diritti delle persone. Non solo, cercò di offrire una risposta credibile al problema della discriminazione etnica e culturale, dell'intolleranza religiosa e dell'iniquità nella distribuzione delle risorse, costituendo una vera e propria rivoluzione nell'ambito della tutela dei diritti umani nel paese. Il portato più significativo consistette proprio nel riconoscimento giuridico degli stessi, corredato dall'impulso pratico allo sviluppo, in contrapposizione al trascorso latinoamericano, oltre che nello stimolo ad una maggiore consapevolezza della popolazione. La Costituzione riservò inoltre alcune disposizioni alle comunità indigene, che beneficiarono finalmente del riconoscimento e della protezione statale, in ragione del multiculturalismo del paese (art. 8), conferendo ad esse una rappresentanza minima nel Congresso della Repubblica (artt. 171, 176), una giurisdizione speciale indigena (art. 246) e garantendo loro il coinvolgimento nelle

decisioni attinenti allo sfruttamento delle risorse naturali presenti nei territori abitati (art. 330). Non solo, alle comunità afro-colombiane fu dedicato l'articolo transitorio n. 55 che sancì il diritto alla proprietà collettiva delle terre occupate (ben cinque milioni di ettari, costituì una delle più importanti riforme agrarie varate in America Latina) e la legge 70/93 che ne riconobbe l'identità culturale e il diritto allo sviluppo economico e sociale. Alle popolazioni sfollate a causa del conflitto armato (circa 3'700'000 abitanti), infine, fu destinata la legge 387/97, una delle più avanzate in materia che tuttavia rimase in gran parte inattuata.⁸⁶

3.5.1. Adempimento delle decisioni degli organi internazionali di protezione dei diritti umani

Gli organismi internazionali di tutela e promozione i diritti umani stabiliscono nei loro pronunciamenti il contenuto dei suddetti così come contemplati nei trattati e convenzioni internazionali, prescrivendo i relativi obblighi a carico degli stati, la cui condotta è valutata secondo parametri predeterminati. In relazione alle pronunce emesse sorgono interrogativi sul vincolo effettivo all'adempimento in capo agli stati e sull'applicabilità delle stesse da parte dai giudici nazionali nell'esercizio della loro giurisdizione. Nel caso dello Stato colombiano, rileva ad esempio l'esecuzione delle sentenze emesse dalla Corte Interamericana dei Diritti Umani: ad oggi il paese è stato sollecitato in ben dodici pronunce all'adozione di misure urgenti e sono state emesse nove sentenze di condanna per violazione di diritti umani, corredate da obblighi di riparazione per le vittime e le loro famiglie. La Colombia ha sottoscritto nel 1973 la Convenzione Americana dei Diritti Umani ed accettato nel 1985 la competenza contenziosa della Corte Interamericana dei Diritti Umani, affinché essa si pronunciasse senza riserve su tutti i casi relativi all'interpretazione o applicazione del Patto di San José ed accettando l'obbligo di esecuzione delle sentenze eventualmente emesse. La prima condanna giunse nel 1995 nell'ambito del caso "Caballero Delgado y Santana", in cui i membri dell'esercito nazionale furono accusati della sparizione e presunta uccisione di due cittadini colombiani: la Corte dichiarò la responsabilità dello Stato per violazione del diritto alla

⁸⁶ Pérez, J. F. J., 2016, *Constitución, democracia y derechos*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá

libertà e alla vita e lo condannò a procedere con gli accertamenti giudiziari degli eventi e al pagamento del debito indennizzo ai familiari. Nel 2001 un altro caso noto come “Las Palmeras” fu portato all’attenzione della Corte che denunciò l’operato della forza pubblica colombiana per aver perseguito alcuni individui secondo procedure stragiudiziali; più grave ancora fu l’episodio del “Masacre de Mapiripan” da parte del gruppo denominato “Autodefensas Unidas de Colombia” che nel 1997, nell’arco di una settimana, minacciò, torturò e assassinò 49 persone, la Corte Interamericana individuò il Paese come responsabile e lo condannò all’obbligo di identificare le vittime ed indennizzare i familiari, oltre a porre in essere le misure necessarie ad individuare i responsabili materiali del misfatto. La Corte riconobbe altresì la responsabilità dello Stato in altri massacri avvenuti nel corso degli anni Novanta, rimarchevoli i casi di “Pueblo Bello” ed “Ituango”, mentre nel 2007 giunse a condanna un altro episodio di particolare gravità noto come “Masacre de la Rochela”, in cui un gruppo di paramilitari si macchiò dell’assassinio di quasi tutti i membri di una commissione giudiziaria istituita al fine di investigare su altri episodi di violenza in cui si ipotizzava il coinvolgimento dello Stato; la sentenza stabilì che i crimini erano stati commessi con la cooperazione e l’acquiescenza di agenti statali, da parte sua lo Stato riconobbe la responsabilità internazionale per non aver saputo garantire la sicurezza dei suoi funzionari e per la parziale impunità di alcuni dei responsabili. Le sentenze emesse dalla Corte Interamericana dei Diritti Umani hanno carattere definitivo e inappellabile per gli stati che ne accettano la competenza, essa supervisiona direttamente l’esecuzione delle stesse controllando l’operato dei responsabili e nel caso della Colombia, dinanzi all’inadempienza del paese, furono emesse risoluzioni di conformità relativamente a tre casi, sollecitando lo Stato ad eseguire quanto stabilito. L’obbligatorietà delle decisioni della Corte fu ulteriormente rafforzata dall’introduzione della legge n. 288/96, emanata su iniziativa governativa al fine di stabilire un meccanismo legale che garantisse l’indennizzo delle vittime di violazione di diritti fondamentali quando questo fosse stato stabilito da sentenza. La legge venne varata in un periodo storico in cui il compromesso del paese con i suoi obblighi internazionali in materia di diritti umani era messo fortemente in discussione: nel 1995 la Corte emise ben undici pronunce in cui concluse che la Colombia risultava inadempiente rispetto agli obblighi contratti in sede internazionale ed espresse la profonda preoccupazione per lo stato di tutela dei diritti umani nel paese. Dinanzi a tali accuse, il governo colombiano

sostenne, pur non mettendo in dubbio l'obbligatorietà delle delibere della Corte, che queste non avessero il carattere di sentenze in quanto non quantificavano, ad esempio nel caso dell'indennizzo, ne individuavano i beneficiari delle procedure, sostenendo di conseguenza che fosse necessario predisporre ulteriori procedimenti per darvi seguito varando l'opportuna legislazione ed istituendo un Comitato competente a prendere in considerazione le decisioni di condanna a carico dello Stato, con la possibilità di fare ricorso all'organo internazionale competente.⁸⁷

3.5.2. Rapporto annuale del governo colombiano sulla tutela dei diritti umani nel paese

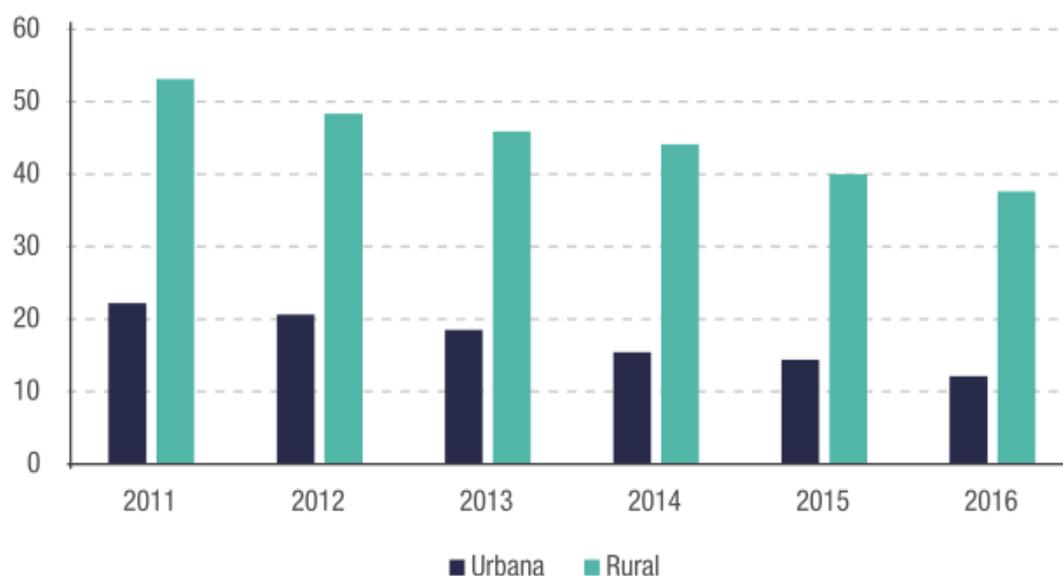
Dal contenuto del rapporto relativo al 2017 sul grado di tutela accordato ai diritti umani nel paese emerge tuttavia un quadro di significativo miglioramento, in larga misura favorito dall'impulso normativo ed istituzionale al rafforzamento dell'efficacia e della coerenza dell'azione statale promosse dall'ex Presidente Santos (2010-2014 e 2014-2018), sulla base dei principi del buon governo, efficienza, efficacia, trasparenza e accountability. Nel corso del primo mandato di Santos venne implementato il Piano Nazionale di Sviluppo relativo al 2010-2014, denominato "Prosperidad para todos", finalizzato all'inclusione sociale e alla riconciliazione, con l'introduzione di importanti politiche sociali e di rafforzamento istituzionale; successivamente per gli anni 2014-2018 fu varato il Programma "Todos por un nuevo país" nell'intento di costruire un futuro di pace duratura per il paese sulla base di giustizia, sicurezza e democratizzazione. Al fine di rafforzare la risposta statale in tema di diritti umani, venne altresì istituito, attraverso il Decreto n. 4100/2011, il Sistema Nazionale di Diritti Umani e Diritto Internazionale Umanitario e successivamente, con il Decreto 1832/2017, il Sistema Nazionale di Informazione, per definire, promuovere e valutare la Politica Pubblica Integrale relativa ai Diritti Umani e al Diritto Internazionale Umanitario, accanto all'implementazione degli obblighi contratti in sede internazionale. Nel 2011 venne inoltre varata la legge 1448, destinata a rinforzare la risposta statale in termini di riparazione delle vittime della violenza dopo la fine del conflitto armato con le FARC; i progressi registrati nell'ultimo

⁸⁷ Pérez, J. F. J., *op.cit.*, pp. 260-311

decennio furono nel complesso significativi, come riconosciuto pubblicamente anche dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, cui sistematicamente vennero sottoposti i risultati delle misure implementate dal governo del paese. Facendo un passo indietro, sin dall'inizio del suo primo mandato, l'ex Presidente Santos confermò il suo impegno nella protezione dei diritti della cittadinanza, suggellato dalla sottoscrizione dell'Accordo Finale di Pace con le FARC, senza alcun dubbio l'atto politico di maggior rilievo degli ultimi 50 anni della storia colombiana. L'Accordo venne siglato a L'Avana il 23 giugno del 2016 e valse a Santos il Premio Nobel per la pace, dopo quattro anni di complesse negoziazioni tra il governo colombiano e la delegazione dei rappresentanti del gruppo armato che posero fine ad oltre 50 anni di violente ostilità, alla presenza dell'ex Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon. Il referendum approvativo che fece seguito pochi giorni dopo la conclusione dell'Accordo ebbe tuttavia esito negativo, sebbene per uno scarto minimo di voti, in ragione del vasto fronte di opposizione compattato dall'ex Presidente Uribe; ebbe successivamente luogo un secondo round di negoziazioni, tenendo in conto le istanze dell'opposizione, che in breve tempo portò all'approvazione di un nuovo Accordo il quale diede avvio, a partire dal dicembre 2016, alla smobilitazione definitiva del gruppo armato delle FARC da completarsi nell'arco di 180 giorni, con la consegna degli arsenali alle Nazioni Unite. L'implementazione progressiva dell'Accordo rappresentò la chiave di volta per la protezione dei diritti umani nel paese e la base per una pacificazione definitiva: il primo punto del documento incideva sui diritti economici, sociali, ambientali e culturali, il secondo e il terzo costituivano una conquista senza precedenti per la tutela dei diritti civili e politici (soprattutto in termini di partecipazione e pluralismo), e il quinto una garanzia effettiva dei diritti delle vittime del conflitto armato. Il contenuto dell'Accordo è tutt'ora in corso di realizzazione: allo scopo di tutelare la vita e l'integrità delle persone assicurando il monopolio dell'uso della forza allo Stato, fu di recente introdotto l'Atto Legislativo 05/2017 che proibì la promozione, organizzazione, appoggio e tolleranza di gruppi civili armati con finalità illegali (furono circa 10mila le armi complessivamente rese allo Stato dalle FARC). Successivamente, attraverso il Decreto 896/2018 venne varato il Programma Nazionale Integrato di Sostituzione delle Coltivazioni Illecite, contemplato nell'Accordo Finale, con l'intento di garantire un'esistenza degna alle famiglie coinvolte nelle attività dei gruppi armati: il Programma si estese a ben 15 dei 21 dipartimenti che ospitavano coltivazioni di coca e

interessò 127mila famiglie, di cui circa 60mila si vincolarono al progetto ottenendo un sussidio in denaro in cambio della sostituzione della produzione con coltivazioni legali. Venne in seguito varata un'importante misura di reintegrazione degli ex combattenti delle FARC con garanzie dei rispettivi diritti, nel 2018 furono 13mila gli interessati cui venne corrisposto il 90% del salario minimo e per il 96% furono iscritti al sistema sanitario nazionale; si implementarono inoltre 259 iniziative produttive collettive finalizzate alla reintegrazione permanente degli ex membri. La conseguenza di tali misure fu il sostanziale ridimensionamento della conflittualità armata che per oltre 50 anni aveva stravolto il paese arrivando a contare 8.376.463 vittime, di cui 850mila solo nel 2002; nel 2017 le morti furono 76mila, un numero certamente rilevante ma in netta diminuzione rispetto alle tendenze registrate negli anni precedenti. Approfondendo ora la tutela dei diritti economici, sociali, culturali e ambientali nel Paese, la Colombia ratificò nel 1969 il Patto dei Diritti Economici Sociali e Culturali ed assunse impegni progressivi in tal senso in particolare sotto la presidenza Santos, il quale, nel corso dei suoi due mandati, raggiunse importanti conquiste tra cui la significativa riduzione della povertà registrata nel Paese tra il 2010 e il 2016, quinquennio in cui ben 2,3 milioni di persone uscirono dalla soglia di povertà estrema. Il risultato fu l'esito di consistenti trasferimenti in denaro a carattere condizionato, misure di inclusione produttiva ed infrastrutture; tra i programmi intrapresi rilevano per importanza "Más Familias en Acción", istituito allo scopo di fornire alimentazione, assistenza sanitaria ed educazione a 2,5 milioni di famiglie per un investimento complessivo di oltre 4 miliardi di dollari, e "Jovenes en Acción", volto a garantire un'istruzione superiore a 390 mila giovani per un ammontare di circa 457 milioni di dollari.

Tabella 5 - *Incidenza della povertà multidimensionale rurale e urbana*



Source: Informe Anual de Derechos Humanos – 2017, Gobierno de Colombia

Sulla base dell'Art. 67 della Costituzione colombiana, che individua il diritto all'educazione e la responsabilità a carico dello Stato di intraprendere le opportune azioni in qualità di servizio pubblico a beneficio dell'intera comunità, vennero implementate, a partire dal 2011, importanti misure di gratuità per il 100% dell'educazione di base (prescolare, primaria, secondaria) e per il 79% dell'istruzione media, riducendo fortemente la propensione all'abbandono scolastico, anche in virtù del Programma di "Alimentazione Scolare" che nel 2017 raggiunse la distribuzione di oltre sei milioni di razioni alimentari. Nello stesso periodo fu varato il Piano Nazionale per le Infrastrutture Educative, con lo stanziamento di fondi per 450 milioni volti a migliorare ed adeguare le strutture scolastiche alle crescenti esigenze educative, oltre a numerosi Piani di Formazione indirizzati all'aggiornamento del personale docente. Il risultato fu un incremento della copertura educativa superiore dal 37% registrato nel 2010 al 51,5% del 2016, accanto alla diminuzione del tasso di analfabetismo che nel 2016 toccò il livello minimo mai registrato del 5,35%. In merito al diritto ad un lavoro degno (art. 25), scevro da discriminazioni e adeguatamente remunerato, l'art. 74 del Piano Nazionale di Sviluppo relativo al 2014-2018 stabiliva le linee guida atte a dare impulso a politiche pubbliche per la creazione di posti di lavoro, formazione e protezione dei lavoratori, oltre alla riduzione

dell'impiego minorile che dal 13% del 2011 registrò un decremento significativo al 7,3% del 2017. Le stime ammontano ad un incremento di 3,9 milioni di posti di lavoro dal 2010, oltre alla formalizzazione di 35mila posizioni professionali attraverso l'istituzione di un'apposita Direzione di Ispezione Vigilanza e Controllo delle imprese. Infine, la legge statutaria del 2015 relativa al diritto alla salute costituì la premessa indispensabile per conseguire una copertura sanitaria quasi completa della popolazione (95% di iscritti al sistema sanitario nazionale nel 2017), unitamente a 25 milioni di investimenti in infrastrutture e dotazioni sanitarie per il 2016 che contribuirono significativamente al miglioramento degli standard sanitari del paese e alla riduzione della mortalità infantile a 11 casi su 1000. Procedendo con la tutela dell'uguaglianza, l'art. 13 della Costituzione colombiana sancisce il divieto di discriminazione sulla base di identità di genere, orientamento sessuale, età, razza, lingua, religione e il paese ha ratificato nel corso del tempo numerose convenzioni internazionali in materia, introducendo altresì dal 2011 la legge antidiscriminazione, allo scopo di sanzionare penalmente ed economicamente eventuali violazioni. Nello stesso anno venne istituita la Procura Generale competente all'implementazione di politiche volte a garantire l'applicazione del principio di uguaglianza e non discriminazione da parte dei funzionari pubblici nell'esercizio delle rispettive mansioni e dei giudici nelle loro pronunce. In particolare, contro la discriminazione di genere sono state incrementate le disposizioni legislative e predisposti piani di tutela specificatamente destinati alla protezione delle donne dalla violenza, con un ruolo attivo attribuito alla Procura nei poteri di investigazione in caso di violenza sessuale ed intra familiare. In merito ai gruppi etnici, emblema del pluralismo culturale colombiano, componente di inestimabile ricchezza per il paese, l'ordinamento riserva principi cosiddetti "etnici" differenziati, così da garantire la partecipazione attiva di tali componenti minoritarie (il 14,06% della popolazione appartiene a gruppi etnici, per un totale di 102 popoli e 68 lingue) alle decisioni pubbliche che li interessano. Un esempio è costituito dal meccanismo di consulta previa, garantita direttamente dal Ministero dell'Interno dinanzi a qualsiasi organo legislativo o amministrativo le cui delibere possano impattare gli interessi e i territori dei suddetti popoli; oltre al Programma di Garanzia dei Diritti dei Popoli Indigeni che dal 2011 si dedica alla protezione integrale della categoria. Una breve parentesi, per completezza, è dedicata alla tutela della libertà, sicurezza ed integrità fisica e morale degli individui, cui l'Accordo Finale con le FARC

diede un impulso importante con la riduzione decisiva degli indici di violenza registrati in molte aree del paese. Ad oggi si registra il tasso di omicidi più basso di sempre, dai 34 episodi per 100mila abitanti del 2010, ai 24 per 100mila nel 2017, complici senza dubbio aggiustamenti istituzionali e cambi strutturali che interessarono anche la protezione degli attivisti per i diritti umani, frequentemente soggetti a violenze e minacce (Decreti 1066/2015 e 1581/2017). Venne inoltre attribuita maggiore responsabilità agli enti territoriali nella tutela della sicurezza dei cittadini, oltre al potenziamento delle entità statali nelle azioni di prevenzione e protezione, ad esempio con l'istituzione (Risoluzione 02110/2017) del Corpo di Élite per la Pace, un'unità speciale di 1100 uomini addestrati al contrasto del crimine organizzato presentata nell'ambito della nuova strategia nazionale (ENCOR) per lo smantellamento delle reti criminali nel paese. Nel 2018 si elaborò infine una strategia di governo denominata "Patto Nazionale per la Vita", indirizzata alla riduzione della violenza sul territorio nazionale partendo dalla promozione di una cultura cittadina meno aggressiva e più propensa alla convivenza per il bene comune.⁸⁸

3.6. Sviluppo socioeconomico

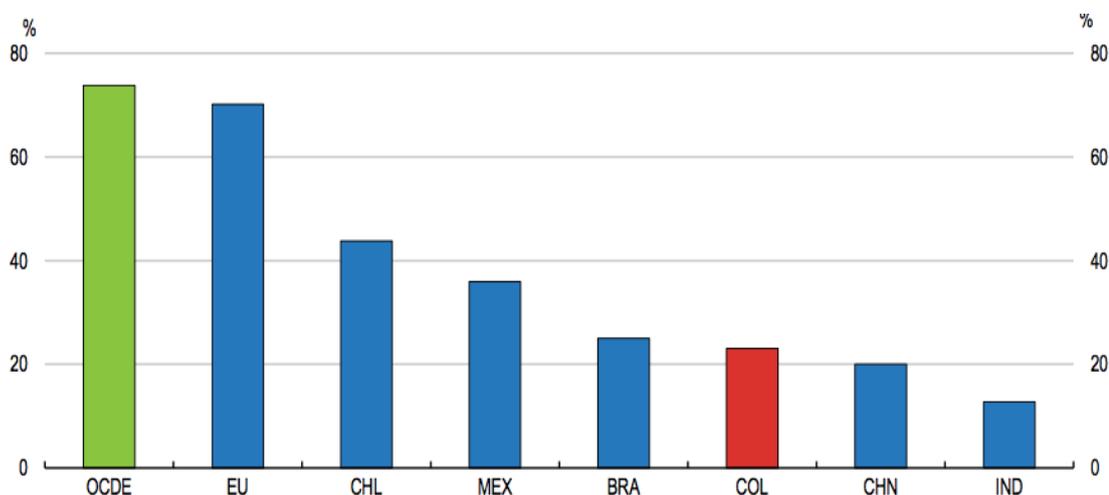
Dall'inizio del nuovo millennio la qualità di vita della maggior parte dei cittadini colombiani ha registrato un significativo miglioramento, grazie anche a politiche economiche e sociali di ampio respiro che hanno sostenuto l'aumento del PIL pro capite dai 6'000\$ del 1980 ai 13'000\$ del 2015 e ridotto la povertà nel paese dal 50% al 28% tra il 2002 e il 2015. In termini di benessere, la soddisfazione della popolazione in relazione alle condizioni di vita si classifica superiore alla media stimata dall'OCDE, nonostante i livelli di reddito, educazione e speranza di vita siano ancora insufficienti; le numerose riforme varate nell'ultimo decennio hanno contribuito alla riduzione del lavoro cosiddetto informale, conferendo maggiore stabilità a molte posizioni lavorative precarie e offrendo migliori prospettive al comparto imprenditoriale del paese; in ultimo, l'Accordo Finale concluso con le FARC lascia presagire prospettive di crescita economica e benessere da

⁸⁸ Gobierno de Colombia, (2017), *Informe anual de derechos humanos*, in <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/informe%20ddhh%2020172.pdf>

realizzarsi nel corso dei prossimi anni di implementazione. Il quadro macroeconomico complessivamente solido consentì l'adeguamento dell'economia ed una crescita discreta anche quando il boom dei prezzi delle materie prime si ridimensionò, sebbene la ragione di scambio (intesa come il rapporto al quale i beni di diversi paesi vengono scambiati) colombiana avesse subito una diminuzione significativa. La crescita economica si confermò superiore alla media registrata negli altri paesi della regione, anche grazie all'interventismo dello Stato che intraprese significativi investimenti pubblici a sostegno della domanda e del consumo privato. Il forte deprezzamento del peso colombiano che ne seguì contribuì a riequilibrare la produzione, riducendo la proporzione di materie prime, ma il deterioramento della posizione esterna e fiscale del paese determinò una condizione di generale vulnerabilità del sistema, tutt'ora in fase di progressiva correzione attraverso le opportune politiche fiscali e monetarie. L'inflazione si conferma elevata nel paese ma in fase di graduale ridimensionamento, mentre gli effetti degli shock temporanei (come il recente deprezzamento della moneta) sono in lenta normalizzazione. Mantenere un quadro di politica macroeconomica solido e introdurre riforme strutturali al sistema risulta indispensabile alla riduzione della vulnerabilità esterna e fiscale, a beneficio della generale stabilità economica. Tuttavia, la bassa produttività, le diseguaglianze nella distribuzione del reddito e la consistente diffusione del lavoro informale contribuiscono a compromettere il benessere di molti lavoratori e delle rispettive famiglie, determinando una situazione di precarietà cui solo politiche finalizzate ad incrementare i redditi e redistribuire equamente i frutti della crescita ad ampi strati di popolazione potrebbe porre rimedio. Dal 2016 il governo ha avviato un'ampia riforma tributaria nell'intento di disporre un'imposizione progressiva ed efficiente per contribuire alla riduzione delle diseguaglianze, oltre a misure mirate ad incrementare la competitività delle imprese, e quindi la produttività, attraverso il sostegno ad investimenti in innovazione ed infrastrutture, così da rendere il sistema nel suo insieme meno soggetto al rischio di shock esterni e dipendente in minor misura dai proventi derivanti dal petrolio (si stima il 3% del PIL ricavato da introiti non petroliferi entro il 2022). Nonostante l'andamento nel complesso discreto del PIL, le riforme varate, gli investimenti nel contesto infrastrutturale e la maggiore integrazione commerciale (favorita anche dall'abbassamento dei dazi), la produttività del lavoro e dei fattori produttivi si mantenne bassa (il PIL crebbe di fatto per l'accumulo di capitale fisico nel settore minerario e per l'effetto combinato della crescita

della popolazione e dell'accumulo di capitale umano) a causa soprattutto di investimenti limitati in termini di progresso tecnologico e di qualità del sistema educativo, compromettendo così la concorrenza del comparto industriale del paese.

Tabella 6 - *PIL per lavoratore in percentuale rispetto a USA, a parità di potere d'acquisto dal 2010 al 2015*



Source: OCDE, Productivity Statistics Database

Sulla base di queste premesse, a partire dal 2016 il governo colombiano ha intrapreso un'ampia Politica Nazionale di Sviluppo Produttivo, indirizzata ad affrontare le maggiori problematiche e sfide del paese. Venendo ai numeri, l'economia colombiana subì un deciso incremento del 4,3% (oltre il doppio rispetto alla media dell'OCDE) tra il 2009 e il 2014, dimostrando una capacità di reazione efficace all'esplosione della crisi finanziaria mondiale, e favorita anche dalla crescita della ragione di scambio del paese (di oltre il 70%) dopo il 2008. Tuttavia, il contesto mondiale era profondamente mutato, provato da una debole crescita economica e dalla diminuzione dei commerci oltre che del prezzo delle materie prime cui l'economia dai paesi latinoamericani dovette adattarsi. La crescita dell'economia colombiana è stata tuttavia resiliente, indipendentemente dalle circostanze esterne sfavorevoli, e seppe adattarsi al meglio alle nuove esigenze rispetto ad altri paesi della regione, anche in virtù del tasso di cambio flessibile adottato, strettamente monitorato nella sua volatilità dalla Banca Centrale del paese. Il deprezzamento del peso (fenomeno noto come *El Nino*), tra il 2015 e il 2016 determinò

un significativo incremento dei prezzi, con ripercussioni negative soprattutto a carico delle famiglie meno abbienti: l'inflazione si mantenne al di sopra dell'obiettivo di 2-4% stabilito dalla Banca Centrale ma comunque nei limiti delle previsioni e le misure di contrasto adottate si dimostrarono soddisfacenti; l'inflazione si ridusse progressivamente per assestarsi nel corso del 2017 entro il *range* stabilito. Nonostante il deprezzamento avvenuto nel 2015, crebbe il deficit di bilancio nel paese (circostanza in cui una nazione importa più beni e servizi di quanti ne stia esportando, indebitandosi così con altri paesi), le esportazioni si contrassero per via della caduta dei prezzi del petrolio e del carbone, ma anche della crisi dei principali soci commerciali e dell'impatto della crisi climatica che interessò il settore agricolo (un Fondo di Adattamento fu istituito dal governo a scopo riparatore). Al contrario, le importazioni mantennero un ritmo crescente fino al 2016, quando iniziarono progressivamente a contrarsi insieme al deficit di conto corrente (3.5% del PIL nel 2017). Prospettive positive per il paese nel breve periodo sono offerti dall'Accordo Finale concluso con le FARC, che secondo i pronostici produrrà importanti dividendi economici e sociali, con un incremento degli investimenti nei settori agricolo, energetico, minerario, petrolifero ed infrastrutturale. Decisiva nel lungo periodo sarà anche la capacità di estendere i benefici ad ampi strati della popolazione, garantendo maggior produttività e coesione sociale: le stime prevedono una crescita del PIL di almeno l'1,1% annuo e di un aumento del 5,5% degli investimenti stimolati dalla crescente fiducia nell'apparato politico. L'educazione e lo sviluppo di conoscenze e abilità sono fondamentali per una crescita più inclusiva e un incremento della produttività: l'impossibilità di individui inseriti in contesti socioeconomici sfavorevoli di accedere ad un'educazione di qualità è alla base del perpetrarsi delle diseguaglianze. Negli ultimi due decenni tuttavia, come anticipato nelle pagine precedenti, il sistema educativo colombiano ha subito una radicale trasformazione, dall'introduzione dell'insegnamento primario gratuito agli investimenti in infrastrutture e risorse educative. Nonostante l'incremento della scolarizzazione che fece seguito, secondo le recenti statistiche riportate dall'OECD nel report annuale relativo all'andamento economico del paese, circa il 60% degli studenti iscritti all'educazione secondaria non sarebbe in possesso delle conoscenze e abilità necessarie ad accedere al mercato del lavoro formale. L'ambizione di assicurare entro il 2030 l'accesso universale all'educazione secondaria gratuita beneficerebbe alla crescita economica annuale per oltre lo 0,3%, unitamente al

miglioramento della qualità dell'insegnamento per le conoscenze di base che secondo le stime incrementerebbe dell'1,2% la crescita economica annuale, riducendo significativamente le diseguaglianze nel paese (significativo il già citato programma "Familias en Acción"). Nel corso degli ultimi dieci anni, la crescita del paese si è resa maggiormente inclusiva grazie all'implementazione di politiche sociali atte alla riduzione della povertà assoluta e all'ampliamento della copertura educativa, sebbene la povertà relativa si confermi sopra la media dell'OCDE e di altri paesi dell'America Latina, soprattutto tra la popolazione infantile e anziana (oltre il 30%). Le ragioni sono da ricercarsi anche nella mancanza della copertura pensionistica adeguata (il programma "Colombia Major" copre solo il 62% dei 2,4 milioni di anziani potenzialmente beneficiari) e nel carente sistema di redistribuzione sociale: le spese complessive delle prestazioni pubbliche nel settore ammontavano nel 2015 al 14,4% del PIL, rispetto al 21% stimato in media dall'OCDE; i programmi esistono ma le risorse impiegate sono tutt'ora insufficienti. Analogamente, la copertura sanitaria, sebbene teoricamente universale, garantisce l'effettivo accesso ai servizi di salute primari e secondari solo a determinate categorie socioeconomiche e in modo non uniforme sul territorio nazionale; i servizi sono di fatto garantiti solo nelle zone urbane mentre quelle rurali restano per la maggior parte isolate e prive di centri di assistenza sanitaria. Nonostante i progressi, dunque, la strada da percorrere è ancora lunga: la diseguaglianza nella distribuzione del reddito si conferma elevata, prevalentemente in ragione dell'informalità delle prestazioni lavorative di importanti porzioni di popolazione, in larga misura donne, giovani e lavoratori poco qualificati che mantengono impieghi di bassa qualità e privi di garanzie di carattere sociale, incluse prestazioni pensionistiche e sussidi di disoccupazione (basti pensare che nonostante il salario minimo in Colombia sia superiore alla media calcolata dall'OCDE, oltre la metà della forza lavoro – formale e informale – percepisce una remunerazione inferiore).

La diseguaglianza attiene anche all'appartenenza di genere, tendenza del resto non estranea a molti paesi del mondo dove l'accesso delle donne al mercato del lavoro e il relativo salario sono spesso limitati rispetto alla componente maschile della forza lavoro. Le diseguaglianze della società colombiana sono anche il riflesso di una bassa mobilità sociale, giacché le opportunità educative e di lavoro sono in gran parte influenzate dal contesto socioeconomico di riferimento. Sarebbero dunque necessarie politiche più

incisive di riforma del mercato del lavoro e in generale più risorse da destinare ai programmi sociali al fine di conseguire un'effettiva integrazione di classi e gruppi sociali subordinati.⁸⁹

⁸⁹ OCDE, (2017), *Estudios Económicos de la OCDE -Colombia*, in <http://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2017-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>

Capitolo Quarto

4.1. Brasile

4.1.1. Il modello federale brasiliano

Il federalismo fu introdotto in Brasile nel 1889 a seguito della proclamazione della Repubblica, superando il preesistente modello di Stato unitario fortemente centralizzato caratteristico della dominazione portoghese e strutturato secondo un sistema di elezioni indirette basate sul voto qualificato, che escludeva la maggior parte della popolazione dal processo elettorale. L'adozione del principio vitalizio per il Senato e per il Consiglio di Stato assicurava inoltre continuità alle élites politiche, consolidate da tempo al potere grazie a reti clientelari e patronali. Nel 1822 il paese intraprese una svolta in senso monarchico che durò poco meno di dieci anni, quando le élites, a seguito dell'indipendenza conquistata dal Portogallo, entrarono progressivamente in competizione per il controllo del paese, incontrando l'opposizione dei gruppi di liberali radicali che denunciavano l'eccessiva centralizzazione del potere e rivendicavano l'instaurazione di un regime di tipo federale. Il sistema si presentava chiuso, impermeabile alle classi emergenti urbane e rurali che rivendicavano una rappresentanza in seno al potere politico, sentimento di insoddisfazione che il Partito Repubblicano seppe adattare ad una nuova strategia di lotta politica fondata sul dialogo e contatto con il popolo. Nonostante le premesse, la Repubblica brasiliana venne istituita senza il coinvolgimento delle masse, secondo tattiche cospirative fondate sull'alleanza tra settori repubblicani e militari, considerati l'unica alternativa per porre fine definitivamente all'esperienza monarchica. Con la proclamazione della Repubblica nel 1889, l'idea della costituzione di uno Stato federale si fece progressivamente strada nel paese: il Decreto n.1 del governo provvisorio dichiarò la nascita della Repubblica federativa, costituita dall'unione indissolubile delle diverse Province (Stati Uniti del Brasile) dotate di costituzioni, organi deliberanti e governi locali. La prima Costituzione Repubblicana del 1891 strutturava il regime federale sul modello nordamericano (art. 1), sebbene adattato alle peculiarità politiche e storiche del paese: il potere centrale rinunciava a gran parte

delle sua prerogative a beneficio del decentramento politico e amministrativo, con l'onere a carico di ogni Stato di provvedere a spese e relative necessità del governo e dell'amministrazione e la previsione di un intervento federale nel caso fosse stato attentato alla forma repubblicana federale. Il testo delineava un modello dualista di ripartizione delle competenze in sfere distinte (prevedendo altresì diverse condizioni riservate ad alcune regioni), distinguendo tra prerogative riservate all'Unione e agli Stati in materia tributaria ed elencando le materie legislative pertinenti al Congresso Nazionale. In realtà, la federazione brasiliana fu il risultato di un'imposizione "artificiale", dall'esterno, in quanto le Province furono di fatto trasformate in stati nel 1889 come concessione da parte del potere centrale, dal momento che l'autentico sentimento di autonomia della tradizione brasiliana riguardava le realtà municipali; la Costituzione del 1891 ignorava nel concreto tali istanze autonomistiche locali, riservandovi un unico e generico articolo. Senza ripercorrere integralmente la complessa evoluzione della Federazione e Repubblica Brasiliana, si osserverà l'evoluzione delle costituzioni susseguitesì fino al 1988, anno di entrata in vigore dell'attuale Costituzione democratica. La prima Carta costituzionale repubblicana del 1891 istituì per la prima volta nel Paese una nuova organizzazione statale, con tutte le complessità amministrative e finanziarie che ne conseguirono, in ragione anche della diffusa mentalità abituata a recepire imposizioni e decisioni delle strutture centrali del potere che rese necessario l'uso reiterato del meccanismo di intervento federale; la conseguenza fu il sempre maggiore isolamento delle entità federate e la diffusione di consistenti movimenti anti federativi. I disordini del 1930 e il rischio effettivo per la tenuta delle strutture del Paese comportarono l'adozione del Decreto n. 19'398 che istituiva un governo provvisorio, scioglieva il Congresso Nazionale, le Assemblee Legislative degli Stati e le Camere Municipali, accanto all'introduzione della nuova Costituzione del 1934 che accresceva i poteri federali nell'interesse generale, comprimendo le prerogative degli Stati membri ed instaurando un federalismo di tipo cooperativo, basato sulla più stretta relazione tra Unione e Stati membri. La realtà federale si ridusse a mera forma nei successivi dieci anni di regime autoritario e a poco valse il tentativo di ripristinarla con la successiva Costituzione del 1946: i movimenti militari sempre attivi nel Paese si riaffermarono sulla scena politica ricentralizzando le strutture dello Stato, bisognerà attendere il 1988 per un'autentica e definitiva apertura politica nell'ambito di una generale democratizzazione

con la promulgazione della Costituzione cosiddetta “cittadina”. La nuova Carta, tutt’ora in vigore, rifondò la Federazione Brasiliana sulla base dei principi di indissolubilità del vincolo federale e della pluralità degli enti costitutivi della Repubblica, attribuendo maggiori competenze amministrative e legislative agli Stati membri, incrementandone le risorse tributarie e l’autonomia. Non solo, introdusse l’universalità di alcuni servizi essenziali, come la salute pubblica, prima riservata esclusivamente ai titolari di un posto di lavoro nel mercato formale, ed espanse i controlli istituzionali e sociali ai diversi livelli di governo, in particolare riconoscendo a movimenti sociali ed organismi non governativi funzioni di controllo sull’operato dei rispettivi governi. La Federazione Brasiliana nacque dunque come dualistica, con il riparto di competenze esclusive tra strutture centrali e Stati membri, per giungere nel tempo ad un modello cooperativo e progressivamente equilibrato. La Costituzione del 1988 combina infatti competenze esclusive e concorrenti (artt. 23,24), mantenendo espresse le ripartizioni a carico dell’Unione (artt. 21,22) e dei Municipi (art.30), e riserva le residuali agli Stati membri, seppur con qualche eccezione. Pur nella sua carica innovativa, la Carta conserva alcuni tratti e debolezze delle precedenti, quali l’eccesso di costituzionalizzazione, il rafforzamento dei governi locali rispetto agli Stati e l’inadeguatezza dei meccanismi predisposti per compensare gli squilibri esistenti tra le diverse regioni del Paese attraverso politiche adeguate. Il documento sancisce altresì l’organizzazione bicamerale del potere legislativo federale (artt. 44,45), istituendo una Camera dei Deputati, rappresentativa del popolo, ed un Senato Federale, organo di rappresentanza degli Stati membri; alle due compete l’iniziativa di revisione costituzionale (art. 60). È istituito inoltre il Supremo Tribunale Federale (art. 92), in qualità di “guardiano della Costituzione” e si esplicitano poteri e competenze tributarie attribuite all’Unione, agli Stati, al distretto federale, ai municipi (art. 145), insieme alla ripartizione del gettito tributario, con l’obiettivo di promuovere un maggiore equilibrio socioeconomico nel Paese. Tali caratteristiche attengono alla natura dello Stato nella sua interezza e la loro abolizione è preclusa al potere di revisione costituzionale: solo attraverso l’esercizio di un potere costituente originario e l’elaborazione di una nuova carta sarebbe possibile alterare tale configurazione. In merito alla crisi del federalismo brasiliano, Raul Machado Horta, Professore esperto in diritto costituzionale, afferma che la minaccia risiederebbe nel sistema elettorale, nel sistema partitico e nella stessa composizione del Congresso Nazionale (in cui risultano sotto

rappresentati gli Stati più popolosi e, viceversa, sovra rappresentati i meno abitati), oltre che nella tradizionale attitudine monarchica del regime presidenziale. La proliferazione dei partiti politici avrebbe infatti avuto origine da una legislazione elettorale eccessivamente permissiva, con la conseguente comparsa sulla scena politica di organizzazioni partitiche poco rappresentative e la formazione di maggioranze poco solide ed inclini al cedimento ai giochi di interessi che ridussero fortemente il potere legislativo del Congresso, compensato dall'ingente legislazione governativa sui temi più svariati ed ordinari, accanto a molte misure provvisorie adottate in via di prassi che contribuirono a porre in contrasto il Congresso e il potere esecutivo (di espressione monocratica), nel quadro dell'instabilità e del rischio di ingovernabilità del Paese.⁹⁰

4.1.2. Rule of law

Oltre tre decenni di governo democratico hanno determinato un progresso significativo nell'affermazione della *rule of law* nella Nazione più estesa dell'America Latina: le istituzioni formali del sistema giudiziario sono state progressivamente riformate e migliorate nelle strutture legali e procedurali, incrementandone l'efficienza e l'accessibilità da parte dei cittadini. Le difficoltà e le sfide per il Paese non mancano, tuttavia il sistema giudiziario nel suo complesso si è dimostrato capace di ridurre significativamente il gap tra la domanda di giustizia e la garanzia effettiva dei diritti, così da assicurare una maggiore giustizia sociale ed una qualità superiore della democrazia. Il principio della certezza del diritto costituisce una pietra miliare, un elemento fondamentale e immutabile delle Costituzioni Brasiliane: “the law shall not harm the vested right, the perfect juridical act and the res judicata”, recita l'articolo 5, XXXVI. La Carta del 1988 sancisce, tra gli altri, il principio fondamentale della dignità umana riconosciuta ad ogni individuo (art.1), oltre ai principi di legalità, moralità, pubblicità ed efficienza cui devono conformarsi le attività dei pubblici poteri (art. 37), e riserva particolare attenzione alla disciplina del potere giudiziario nelle sue molteplici articolazioni (art. 99), di cui si darà un approfondimento nelle pagine successive. Queste ed altre disposizioni costituzionali furono all'origine di numerose misure legislative e

⁹⁰ Figueiredo, M., (2010), *Il modello federale brasiliano (storia, disciplina e sistema delle risorse finanziarie)*, in https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_5_6_2010/Figueiredo.pdf

modifiche implementate agli inizi del nuovo millennio, quali la Riforma per la Sicurezza Sociale (emendamento costituzionale n. 42/2003), la Riforma dell'Amministrazione (emendamento costituzionale n. 19/1998), le Misure di Adeguamento del Sistema Giudiziario (emendamento costituzionale n. 45/2004), istitutive del Consiglio Nazionale di Giustizia e semplificative di gran parte dei meccanismi procedurali attraverso, ad esempio, le modifiche del Codice di Procedura Civile attraverso la Legge n. 11'672/2008. Furono altresì introdotte misure di rafforzamento dei controlli interni a prevenzione dei fenomeni di corruzione, quali la Strategia Nazionale per Combattere la Corruzione e il Riciclaggio di Denaro, la Legge anticorruzione n. 12'846/13 e la n. 12'813/13 per prevenire i conflitti di interessi.⁹¹ Per comprendere a fondo l'entità del progresso compiuto dal Paese nell'ambito della *rule of law*, al di là delle riforme e misure legislative implementate, è utile osservare la prassi che negli ultimi dieci anni ha visto emergere uno degli scandali per corruzione più imponenti della storia e le reazioni a tali avvenimenti che sconvolsero il Brasile dalle sue fondamenta. Si tratta, senza esagerazione, dell'evento più destabilizzante della storia del Paese, e secondo alcuni tra i più significativi su scala mondiale, che ha visto la condanna di centinaia di uomini d'affari e politici (inclusi ex Presidenti come Lula da Silva) per aver preso parte a schemi di corruzione che vedevano il coinvolgimento anche di numerose compagnie appartenenti allo Stato. Fenomeni di corruzione ed influenza da parte di interessi particolari non sono certo estranei alla storia brasiliana, la componente di novità si individua invece nelle condanne espresse a carico di individui potenti, chiamati a rispondere delle loro azioni al cospetto della giustizia. Il merito si deve in gran parte alle imponenti riforme tese al rafforzamento del sistema legale che si sono susseguite a partire dagli anni duemila, come l'introduzione del patteggiamento nelle indagini sul crimine organizzato, la creazione di istituzioni pubbliche finalizzate al controllo del potere giudiziario, l'istituzione di un processo di selezione altamente competitivo su base meritocratica per pubblici ministeri e giudici che consentiva l'accesso anche ad individui estranei ai meccanismi della politica. Anche la sostanziale autonomia attribuita al Pubblico Ministero Federale e alla Polizia Federale contribuì in larga misura a rendere più efficaci le garanzie di eguale trattamento di tutti i cittadini dinanzi alla legge, indipendentemente dallo status sociale, rafforzando in modo

⁹¹ Wilson Center - Brazil Institute, (2015), *The Rule of Law in Brazil: Three Decades of Progress and Challenges*, in <https://www.wilsoncenter.org/event/the-rule-law-brazil-three-decades-progress-and-challenges-0>

consistente l'esercizio delle funzioni da parte del potere giudiziario. Certamente sussistono problematiche non estranee alla stragrande maggioranza dei paesi, come i costi elevati e l'imponente carico di lavoro, oltre ai casi di abuso da parte dei giudici delle loro prerogative, tuttavia l'effettività del sistema è cresciuta enormemente negli ultimi decenni, ed in particolare la capacità di contrasto della corruzione, facendo del Brasile un modello per altri paesi dell'America Latina. Fino agli anni Sessanta, i casi di impunità di esponenti politici e detentori del potere economico erano all'ordine del giorno: emblematico a tal proposito il caso che vide protagonista il padre dell'ex Presidente brasiliano Fernando Collor de Mello, colpevole dell'omicidio di un collega in Senato ma rilasciato a seguito del processo. Contrariamente a tale tendenza, a partire dagli anni duemila la situazione subì una completa inversione di tendenza: è il caso di Lula da Silva, celebre ex Presidente condannato in secondo grado nel 2019 a diciassette anni di carcere, colpevole di corruzione in due distinti processi, uno relativo allo scandalo Petrobras, la compagnia petrolifera statale al centro di numerose attività illecite, e il secondo legato a numerose tangenti in cui era coinvolta la compagnia di costruzioni Odebrecht, al centro di inchieste ed indagini in diversi paesi latinoamericani. I meriti di un cambiamento di tale portata si devono senza dubbio alla transizione ad un sistema giudiziario più robusto ed efficace, di cui l'operazione "Car Wash" (iniziata nel 2014) è l'espressione più significativa. Tale investigazione nell'ambito della corruzione criminalizzata mise in luce uno scandalo di enormi proporzioni che coinvolse esponenti politici, uomini d'affari e compagnie statali come Petrobras, Brazilian National Development Bank ed Eletrobras, partendo da una banale indagine su una piccola stazione di lavaggio e rifornimento per auto che condusse ben presto a smascherare un rete di corruzione estesa ai vertici della classe dirigente del Paese, dagli ex Presidenti Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff, ai leader dei partiti di opposizione e di governo, inclusi lo Speaker della Camera dei Deputati e il Presidente del Senato, sino ad alcuni giudici delle Alte Corti del Paese. Il sistema giudiziario si dimostrò all'altezza del difficile compito di assicurare alla giustizia gli attori coinvolti, recuperando oltre 2,5 miliardi di dollari dalle attività illecite scoperte. Lo scandalo portò alla luce anche un'imponente rete di campagne illegali di donazioni a favore di numerosi candidati, con il contributo del Tribunale Superiore per gli Affari Elettorali che per poco non riuscì addirittura a revocare il mandato dell'ex Presidente Michel Temer, denunciando l'irregolarità della campagna elettorale finanziata

attraverso donazioni non chiare ad opera della precedente Presidente Dilma Rousseff. A rendere l'operazione "Car Wash" un successo contribuirono alcuni elementi, come la già menzionata selezione per merito dei membri del potere giudiziario, gli incentivi predisposti per la scelta di dipendenti pubblici qualificati, l'istituzione del Consiglio Nazionale di Giustizia e del Consiglio Nazionale del Pubblico Ministero ed altre modifiche che hanno avuto un impatto rilevante sul comportamento di individui ed istituzioni. Ne costituisce un esempio l'opzione del patteggiamento, pratica comune nelle giurisdizioni di common law e meno frequente nei sistemi di civil law: fino a qualche tempo fa, l'idea che l'accusa e la difesa potessero negoziare un accordo non era concepito in territorio brasiliano, viceversa oggi il Paese dispone di una versione "moderata" di patteggiamento, introdotto per la prima volta nel sistema legale negli anni Novanta in reazione a crimini atroci come violenze sessuali e omicidi. Successivamente, la legislazione sviluppata dagli inizi del nuovo millennio ne ampliò sensibilmente la portata, introducendo, ad esempio, una legge contro il crimine organizzato (2013) basata sull'istituzione di un sistema di incentivi finalizzato ad incoraggiare gli individui coinvolti a fornire informazioni per assicurare alla giustizia tutti i responsabili, identificando i singoli esponenti dell'organizzazione e le azioni ad esse imputabili, ricostituendo la struttura gerarchica e la ripartizione dei compiti attraverso la divulgazione di prove concrete, dal momento che le testimonianze individuali in Brasile sono repute praticamente inaffidabili. Non solo, il contributo si estende al recupero dei guadagni illeciti delle organizzazioni e alla tutela dell'integrità delle vittime, attribuendo al sistema il requisito dell'effettività con la garanzia di importanti benefici derivanti dalla collaborazione, come la riduzione dei 2/3 dell'eventuale condanna da scontare in prigione, o la sostituzione della sentenza con la deprivatione di alcuni diritti civili. Attualmente esistono molteplici meccanismi di incentivo per collaborare alla fase investigativa di raccolta delle prove, fu proprio questa la chiave che consentì il successo dell'operazione "Car Wash": nel 2017 furono conclusi ben 155 accordi di patteggiamento, fondamentali alla ricostruzione dell'intera rete di corruzione fino agli ex Presidenti Lula e Rousseff, nell'ambito di un sistema veloce ed efficiente e prevenendo fenomeni di impunità dei responsabili. Secondo il Pubblico Ministero Federale, attraverso tali accordi furono recuperati oltre 225 milioni di dollari derivanti dagli illeciti commessi nel sistema di corruzione. Un secondo esempio è costituito dal sistema di selezione basato

sul merito per l'accesso ai pubblici uffici: storicamente, infatti, l'esercizio del potere in Brasile è stato associato all'establishment politico tradizionale, a lungo considerato distante e inaccessibile dalla maggior parte dei cittadini. I nuovi criteri e principi introdotti a partire dalla Costituzione del 1988 ed implementati nella successiva legislazione ridussero significativamente la dipendenza dai legami politici per l'accesso alle cariche, soprattutto giudiziarie, introducendo un meccanismo di step successivi per accedere alle carriere. La selezione aperta e pubblica, destinata anche ai candidati privi di background politici fu estesa alla scelta di circa l'80% dei giudici del Paese, mentre una frazione ridotta del 20% di funzionari delle alte corti brasiliane resta tutt'ora selezionata in virtù di influenze e supporto politico. La diretta conseguenza fu che un numero crescente di individui intraprese professioni legali (il Brasile conta oggi ben 1400 scuole per le professioni legali e circa 900'000 avvocati), tendenza cui diede impulso anche la trasformazione economica del Paese dopo gli anni Novanta, che beneficiò in larga misura la classe media, espansa a tal punto da divenire il segmento più consistente della popolazione (oltre il 55% dal 2009).⁹²

4.1.3. Responsabilità elettorale ed inter-istituzionale

In merito al primo profilo della responsabilità, di tipo *elettorale*, caratterizzata dalla natura periodica e misurata dinanzi agli elettori, inclusiva di elementi chiave nella valutazione della qualità democratica di un paese quali la partecipazione e la competizione politica, il Brasile riporta indicatori nel complesso soddisfacenti, come confermato dai dati raccolti da Freedom House che qualificano le elezioni brasiliane competitive e caratterizzate da un intenso dibattito pubblico. Tale tendenza non esclude i rischi corsi quotidianamente da giornalisti indipendenti ed attivisti, la cui incolumità non è ad oggi garantita integralmente dai poteri dello Stato, né la persistenza di un indice di corruzione endemica elevato, unitamente ad una disillusione generalizzata nei confronti dei partiti politici. Durante la corsa alle presidenziali del 2018, i candidati dovettero fare i conti con la disillusione dilagante degli elettori, fomentata dai recenti scandali per corruzione e le crescenti preoccupazioni per le tensioni economiche e la crescita della

⁹² Lorenzon, G., (2017), *Corruption and the Rule of Law - How Brazil Strengthened Its Legal System*, in <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa-827.pdf>

criminalità. Si affermò il candidato di estrema destra Jair Bolsonaro, esponente del Partito Liberale Sociale (PSL) che sconfisse con il 55,1% delle preferenze l'avversario del Partito dei Lavoratori (PT), Fernando Haddad, designato "in extremis" a seguito dell'arresto dell'ex Presidente Lula. La campagna elettorale dell'attuale Presidente si contraddistinse per ripetuti episodi violenti, per i toni aggressivi assunti e per la determinazione a combattere la corruzione e il crimine violento nel Paese; la Missione di Osservazione Elettorale dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) confermò l'attendibilità degli esiti e Bolsonaro intraprese con estremo slancio il suo programma elettorale. È opportuno evidenziare, tuttavia, come la campagna del Presidente, in un clima generale altamente polarizzato, si sia contraddistinta per la massiccia diffusione di fake news e teorie cospirative, che si aggiunsero alla retorica fortemente aggressiva e alle frequenti minacce di cui furono vittime tanto gli avversari politici come i sostenitori del Presidente, oltre a giornalisti (emblematici i dati divulgati dal gruppo investigativo di giornalisti di Agenzia Pública, che riportarono oltre 70 aggressioni nel corso della campagna elettorale), e all'attacco subito dallo stesso Bolsonaro a pochi mesi dall'elezione presidenziale che lo costrinse a rinunciare alle apparizioni in pubblico nella fase finale della sua campagna. In merito alle elezioni legislative per il Congresso Nazionale bicamerale, secondo i dati riportati da Freedom House anch'esse si confermano sostanzialmente libere e corrette: l'ultimo appuntamento elettorale per il rinnovo dell'organo legislativo, tenutosi in concomitanza del primo round delle presidenziali, e dunque nell'ambito dello stesso clima altamente polarizzato e marcato da retorica aggressiva ed episodi di violenza reiterati, ha visto arretrare il PT, che si conferma tuttavia primo partito della Camera bassa (56 deputati), e crescere il numero di seggi conquistati dal PSL di Bolsonaro (52 deputati); diversamente il Senato, rinnovato nel 2019, ha visto l'affermazione del Movimento Democratico Brasiliano (MDB) con 12 seggi, mentre il Partito della Social Democrazia Brasiliana (PSDB) ha conquistato 9 postazioni, seguito dal Partito Social Democratico (PSD), dai Democratici, dal Partito dei Lavoratori (4 seggi) e dal PLS di Bolsonaro (4 seggi). La legislazione elettorale brasiliana si conferma correttamente implementata, sotto la stretta supervisione della Corte Suprema Elettorale, responsabile nel 2018 della dichiarazione di ineleggibilità dell'ex Presidente Lula a seguito della condanna emessa a suo carico. In merito al diritto costituzionalmente garantito ad organizzarsi in partiti o aggregazioni politiche, il Brasile conferma la sua

natura di sistema multipartitico, segnato da una vigorosa competizione: tale tendenza è senza dubbio favorita dalla cornice elettorale, che incentiva la proliferazione di formazioni partitiche anche ideologicamente poco consistenti. Non sono infrequenti, inoltre, i casi di cambio di partito tra i membri del Congresso, tutti elementi all'origine dell'instabilità cronica ed eterogeneità delle coalizioni di governo: alle elezioni del 2018, ad esempio, parteciparono 35 formazioni di cui 30 ottennero l'accesso alla ripartizione dei seggi alla Camera bassa. Anche l'effettiva opportunità per le opposizioni di conquistare il potere nell'ambito di un regolare meccanismo di alternanza elettorale risulta assicurato, come dimostrato dallo stesso PSL, il piccolo partito di estrema destra che sotto la leadership convinta di Bolsonaro si assicurò alla guida del Paese.⁹³ Approfondendo brevemente la tanto discussa elezione dell'attuale Presidente, in carica dal 1 gennaio 2019 e leader della più grande democrazia dell'America Latina, emerge come egli si sia presentato in campagna elettorale come outsider nel panorama politico, pur facendo parte del Congresso sin dal 1988 e dunque non estraneo ai giochi politici, benché non avesse mai ricoperto posizioni effettivamente di spessore e fosse considerato da molti un personaggio quasi folkloristico in ragione delle sue dichiarazioni contro donne, omosessuali, minoranze e a sfondo razzista. Risultò estraneo agli scandali che sconvolsero le istituzioni nell'ultimi decennio e si propose dinanzi ad un Paese disilluso come leader anti-establishment e uomo dai tratti del tutto nuovi: secondo diversi analisti, la chiave del suo successo furono l'approccio diretto al pubblico, la strategia comunicativa semplificata e le reiterate e convincenti promesse di individuare soluzioni adeguate ad affrontare la corruzione, la crisi economica e la violenza criminale nel paese. Riuscì a guadagnarsi la fiducia e il consenso della destra nostalgica e insicura, della destra evangelica, cui promise un ampliamento dei diritti sociali, e della destra liberale, con il suo impegno a trovare una via d'uscita alla crisi economica del Paese. Bolsonaro dimostrò abilità anche nell'aver saputo sfruttare il momento a lui propizio, quando il suo avversario più temibile, Lula, fu condannato al carcere e la disillusione dilagava tra la popolazione brasiliana (i sondaggi relativi al 2017 riportano solo il 13% di cittadini soddisfatti per il corso della democrazia), proponendosi come alternativa radicale in grado di ripristinare l'ordine. Il suo programma politico pose l'accento sui valori della cristianità, del patriarcato e della famiglia tradizionale, difendendo altresì la libertà di detenere armi, il

⁹³ Freedom House (2019), *Brazil*, in <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/brazil>

diritto alla proprietà privata e i principi del liberismo economico, introducendo tagli alle tasse e alla spesa pubblica, non esimendosi dall'esprimere nostalgia per la dittatura militare al fine di riportare il Paese sotto pieno controllo delle autorità.⁹⁴

Per quanto concerne la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini nei meccanismi decisionali, prescindendo dall'aspetto elettorale, il Brasile ha dimostrato, con maggiore incidenza a partire dal nuovo millennio, una crescita sensibile della cultura della cittadinanza attiva, nonostante le difficoltà derivanti dalle diseguaglianze, dalla tendenza alla centralizzazione del potere e dalle pratiche autoritarie a lungo radicate nel paese. Per decenni i movimenti sociali, le organizzazioni della società civile e gli attivisti per i diritti umani si sono battuti per il rafforzamento della partecipazione cittadina e contro la cornice istituzionale che beneficiava esclusivamente gli interessi privati ed elitari di segmenti ristretti di popolazione: negli ultimi 20 anni gli spazi di coinvolgimento popolare sono notevolmente cresciuti, tanto a livello federale come statale e municipale, accanto all'istituzione di nuovi meccanismi finalizzati al controllo e gestione del budget pubblico e delle politiche sociali, così da rafforzare la trasparenza delle scelte governative. La Costituzione del 1988 consolidò un quadro legale che pose l'accento sulla partecipazione popolare e sulla tutela dei diritti umani nel Paese, attraverso la predisposizione di linee guida che agevolavano il controllo sociale sui tre livelli di governo (federale, statale, municipale), da cui la definizione di Costituzione "cittadina". In particolare, predispose il meccanismo di deliberazione collettivo dei Consigli di Politica Pubblica, per consentire ai cittadini di partecipare in modo maggiormente incisivo alla definizione, implementazione e controllo delle politiche pubbliche, così che le decisioni non fossero più ristrette esclusivamente ai membri dell'esecutivo ma fossero condivise con le organizzazioni della società civile. Una delle prime e più significative ad essere ridefinita in tale contesto fu la politica sanitaria, con l'istituzione del Sistema Sanitario Unificato, finalizzato a coordinare le prestazioni a livello nazionale, e la nascita di Consigli permanenti con responsabilità legali volte a definire strategie e priorità dell'azione governativa, ispirandosi ai principi di eguale rappresentanza di membri governativi e della società civile, poteri deliberativi per delineare politiche, priorità di intervento e budget, oltre a responsabilità di monitoraggio e valutazione da parte delle

⁹⁴ ISPI - Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, (2018), *Il Brasile di Bolsonaro*, in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/il-brasile-di-bolsonaro-21529>

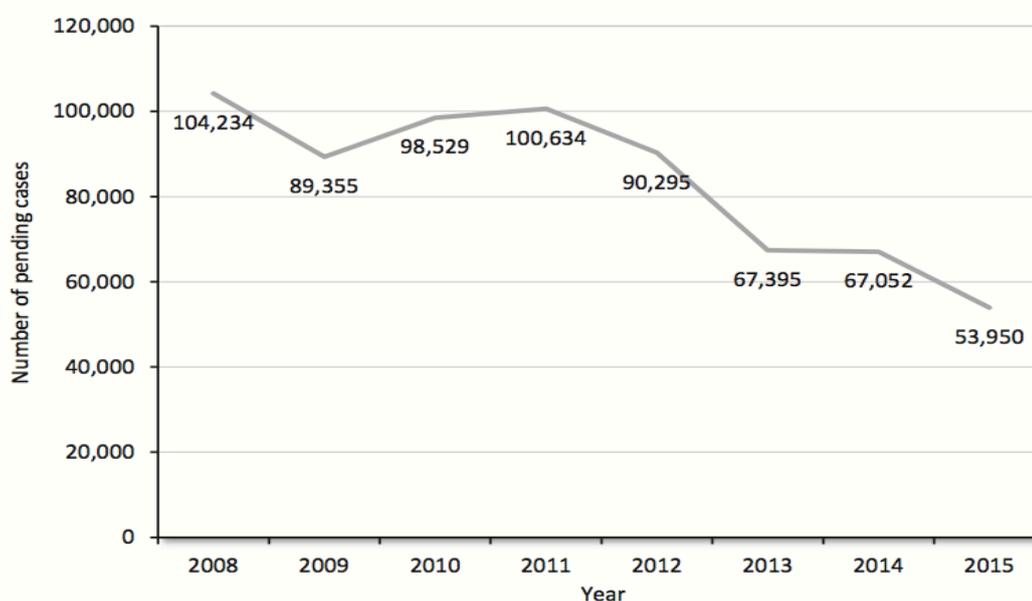
organizzazioni cittadine, i cui rappresentanti sarebbero stati eletti in un forum predisposto ad hoc, e non nell'ambito unilaterale governativo. Tale meccanismo fu successivamente esteso ad altre politiche sociali destinate, ad esempio, all'assistenza o alla tutela di bambini e adolescenti, senza tuttavia arrivare ad includere decisioni di politica economica. Così, i movimenti espressione della società civile progressivamente crebbero, concentrandosi nella definizione di politiche universali ad ampio coinvolgimento popolare, con l'istituzione di centinaia di Consigli nelle diverse articolazioni territoriali, nell'ottica di una co-responsabilità di un ampio comparto di questioni sociali. Dopo il 2003, sotto la Presidenza Lula, l'attività dei Consigli si estese alle "nuove generazioni" di diritti in materia di identità di genere, sicurezza alimentare, vita urbana, eguaglianza razziale, aprendosi alle nuove istanze della società civile e delineando linee guida per le istituzioni governative nel settore. Oggi il Brasile conta 35 Consigli Nazionali solo nell'ambito dell'amministrazione federale, non essendo disponibili dati attendibili a livello statale e municipale (si stima un ammontare di circa 20mila), con la partecipazione di oltre 400 organizzazioni della società civile (di cui 31% ONG in difesa dei diritti umani, 23% rappresentanti di categorie professionali, 14% movimenti per la tutela ambientale). Al di là dell'importanza di questo tipo di strumenti, espressione di partecipazione popolare attiva e cosciente, in linea con il dettato costituzionale e certamente conquista significativa per un paese con un lungo trascorso - nemmeno troppo remoto - di autoritarismo, nel concreto il Brasile resta ancora in gran parte controllato da élites politiche ed economiche e strutturato secondo un meccanismo di privilegi: in altre parole, il diritto resta implementato solo in modo parziale, e una larga porzione di popolazione povera risulta tutt'ora esclusa dai meccanismi decisionali, dalla rappresentanza politica e dal beneficio di molte politiche sociali.⁹⁵

Prendendo ora in considerazione la responsabilità di tipo *inter-istituzionale*, già anticipata nel paragrafo dedicato alla *rule of law* tratteggiando i caratteri del sistema giudiziario brasiliano ed evidenziandone i recenti successi nell'ambito delle indagini per corruzione e riciclaggio di denaro (ad esempio il caso "Car Wash"), i dati riportati da Freedom House confermano l'esercizio indipendente dei meccanismi giudiziari, seppur spesso costosi e

⁹⁵ United Nations Development Programme, (2011) *Making the state responsive: experience with democratic governance assessments*, in https://www.undp.org/content/dam/undp/documents/partners/civil_society/additional_documents/Africa%20Forum%20on%20Civil%20Society%20and%20Governance%20Assessments/Making%20the%20state%20responsive.pdf

talvolta inefficienti anche a causa dei tentativi di influenza da parte di attori esterni soprattutto nelle aree rurali del Paese, dove l'accesso alla giustizia è ulteriormente condizionato dai livelli di diseguaglianza del reddito. In una visione complessiva, tuttavia, il potere giudiziario si conferma attivo e in generale efficace nella tutela dei diritti dei cittadini, anche rispetto a condotte e omissioni da parte dei pubblici poteri. L'apparato giudiziario fu rafforzato in particolare a partire dal 2004, con l'approvazione da parte del Congresso del 45° emendamento alla Costituzione del 1988, che tra le novità introdotte istituì il Consiglio Nazionale di Giustizia (CNJ), in funzione di protezione dell'autonomia del potere giudiziario attraverso attività di supervisione, controlli amministrativi e di trasparenza dell'operato, e rafforzò lo Statuto dei Magistrati al fine di accrescerne l'indipendenza nello svolgimento delle rispettive funzioni. Anche la Corte Suprema Brasiliana ha dato prova di efficacia nell'operato, costituendo un esempio per l'intensità dell'attività, con oltre 100mila nuovi casi presi in considerazione ogni anno. Il numero più elevato di ricorsi alla Corte venne raggiunto alla fine degli anni Novanta, con le innovazioni introdotte dalla Costituzione del 1988, in parallelo all'imponente aumento della popolazione nel Paese; viceversa, a seguito dell'introduzione del 45° emendamento alla Carta, tale tendenza si ridimensionò, rendendo più efficaci ed immediate soluzioni intermedie al ricorso all'organo supremo. Il numero di casi in attesa di risoluzione si ridusse drasticamente, fino a raggiungere il livello più basso mai registrato nel 2015 (53'950 casi).

Tab. 7 - *Casi in attesa di risoluzione da parte della Corte Suprema Federale, 2008-2015*



La strada da percorrere non può certamente dirsi conclusa e le sfide per il Brasile si confermano ambiziose, soprattutto nell'ambito della disciplina dei membri del potere giudiziario, verso i quali il Consiglio Nazionale di Giustizia si dimostra in alcune occasioni ancora debole, a tratti indulgente, in virtù dei legami stretti intrattenuti. Tornando all'istituzione della Corte Suprema Brasiliana: essa si compone di undici membri (in carica fino al raggiungimento del 75° anno di età) nominati dal Presidente e confermati dal Senato, contrariamente a quanto avviene nei sistemi giudiziari della maggior parte dei paesi vicini. Il procedimento di nomina ha consentito alla Corte Suprema Brasiliana di conservare una complessiva stabilità ideologica nel corso degli ultimi due decenni, rafforzando così i meccanismi di check and balance invece di essere soggetta a cambi di orientamento in virtù dei diversi allineamenti politici al potere. Ad esempio, il Partito dei Lavoratori (PT), che ha detenuto il potere nel Paese dal 2003 al 2016, ha nominato nel corso degli anni ben nove giudici della Corte Suprema, senza che l'indipendenza dell'istituzione sia mai stata messa in discussione, come confermato anche nel 2005 dallo scandalo per corruzione "Mensalao", che non impedì la condanna di eminenti figure politiche nonostante i privilegi giudiziari accordati agli alti funzionari. L'indipendenza della Corte emerse in modo evidente anche nella conduzione delle indagini e del successivo impeachment (2016) ai danni dell'ex Presidente Dilma Rousseff. La Corte Suprema è altresì protetta contro qualsiasi interferenza da parte dei pubblici poteri, potendo annullare eventuali emendamenti costituzionali che ne alterino l'indipendenza o le prerogative. Il Brasile conserva la tradizionale separazione dei poteri costituzionalmente sancita e tutte le amministrazioni che si sono susseguite nel Paese dal 1988 ne hanno rispettato l'integrità. Conquista recente è invece l'autonomia effettiva del Pubblico Ministero Federale rispetto al potere esecutivo: sebbene fosse riconosciuta a livello costituzionale, per gran parte degli anni Novanta i pubblici ministeri stentaronο ad avanzare accuse nei confronti degli alti funzionari dell'esecutivo, limitandone significativamente la responsabilità.⁹⁶

⁹⁶ Lorenzon, G., (2017), *Corruption and the Rule of Law, How Brazil Strengthened Its Legal System*, in <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/corruption-rule-law-how-brazil-strengthened-its-legal-system>

4.1.4. Capacità di risposta

La riflessione sulla capacità di risposta, in termini di efficacia ed efficienza dell'azione governativa, è strettamente relazionata ai meccanismi istituzionali predisposti alla formazione dei governi: la proliferazione degli attori politici favorita dal sistema elettorale brasiliano condusse nel tempo all'aumento dei costi per la formazione di coalizioni, in ragione anche delle ideologie contrastanti che progressivamente ottenevano porzioni di rappresentanza, incidendo sull'effettiva capacità ed esercizio di governo, sulla lungimiranza degli orizzonti politici e sulla credibilità delle transazioni tra la parti. L'elevata frammentazione partitica caratteristica della scena politica brasiliana ha impattato negativamente nel corso del tempo la possibilità per i presidenti di mantenere maggioranze consolidate in Congresso, incidendo così sulla loro capacità di implementazione dell'agenda politica. I presidenti, dunque, hanno spesso fatto affidamento sulle forti prerogative costituzionali ad essi riconosciute per dettare legge o apporre veti su politiche indesiderate. Non solo, la storia brasiliana sconta un lungo trascorso di accordi di coalizione consolidati dai presidenti sulla base dell'offerta di ricompensa nell'ambito di rapporti clientelari intrattenuti con membri del legislativo, che ebbero tuttavia il merito di aver reso i regimi nel complesso funzionali e duraturi. La progressiva concentrazione di poteri nelle mani del presidente ha avuto un impatto positivo sulla governance del Paese, consentendo spesso di superare l'opposizione politica e permettendo l'implementazione dei programmi, all'insegna dei meccanismi di good governance. Esempi compiuti sono costituiti dalle iniziative presidenziali che consentirono di fronteggiare l'iperinflazione che piegò l'economia brasiliana negli anni Ottanta, insieme ai pacchetti di riforme economiche di successo varati nel 1994 (Real Plan), decisivi per contenere i tassi di inflazione e delineare un quadro macroeconomico stabile che condusse le agenzie internazionali di rating a concedere il finanziamento dei debiti del Paese nei primi anni duemila. Il successo del Real Plan fruttò agli ex Presidenti Cardoso e Lula consensi elevati nel corso dei rispettivi mandati, che valsero addirittura la loro rielezione alla carica. Le politiche implementate dimostrarono notevoli capacità di adattamento agli shock esterni, garantendo flessibilità e conseguente stabilità al quadro economico brasiliano. Un elemento chiave nell'ambito del regime presidenziale brasiliano è dato dalla natura delle coalizioni, costruite sulla base di offerte che i partiti

hanno interesse ad accettare: nella fase di ridemocratizzazione del Brasile, il meccanismo di formazione delle coalizioni evolse progressivamente dalla prassi clientelare e poco funzionale degli anni Ottanta ad una modalità di tipo programmatico ed istituzionalizzato, sulla base della disponibilità di incentivi trasparenti offerti alle diverse formazioni del legislativo da parte del presidente, dell'ambizione politica di lungo periodo dei policy makers e della credibilità di patti politici ed accordi tra i partner della coalizione. Nei sistemi multipartitici di tipo presidenziale come il Brasile, i cambiamenti politici sono il risultato dell'interazione tra potere legislativo ed esecutivo (identificato nella figura del Presidente) nel loro bilanciamento istituzionale. Il Presidente ha la responsabilità della predisposizione dell'agenda politica, ma se non ottiene l'appoggio della maggioranza del legislativo (che costituisce dunque l'unico contropotere effettivamente in grado di controbilanciare le prerogative presidenziali) è costretto a costruirsi una coalizione per garantire l'implementazione del suo programma, offrendo incentivi in cambio del loro appoggio ai membri delle diverse formazioni partitiche del Congresso. Quello brasiliano è dunque un sistema presidenziale basato sulla creazione di coalizioni capaci di coagulare consensi che garantiscano l'esecuzione dell'agenda dell'esecutivo, piuttosto che sulle capacità di carattere impositivo del Presidente finalizzate ad attuare il cambiamento. Nel corso dagli anni Novanta, il Brasile si è contraddistinto per il susseguirsi di esecutivi nel complesso forti, con significative abilità nell'ambito del policy making, in virtù anche dei poteri presidenziali quali l'iniziativa legislativa, la legislazione provvisoria tramite decreto (avente forza di legge per 60 giorni e prioritaria per il Congresso che è tenuto a pronunciarsi entro tempi stabiliti), oltre a poteri di veto su numerose materie. Non mancarono, tuttavia, episodi di paralisi del sistema provocati dalla mancanza di un Congresso unitario e forte di una maggioranza stabile. I presidenti brasiliani hanno nel complesso avuto un notevole successo nel veder approvate le loro iniziative legislative, per il 72% approvate tra il 1990 e il 2006, e decreti, per l'85%. Il supporto alla legislazione governativa si è costituito sulla base di un rapporto di scambio di risorse economiche e politiche tra potere legislativo ed esecutivo, seppur non sempre nell'alveo della legalità, come dimostrato dai numerosi scandali per corruzione emersi nel corso del tempo. L'efficacia dei rapporti di cooperazione tra i due rami nell'attività decisionale si costituisce anche in virtù delle prospettive di carriera di lungo periodo dei componenti del Congresso: in ben 17 elezioni consecutive per la Camera dei Deputati, tra il 1950 e il

2006, il 70% dei parlamentari scelse di ricandidarsi (di cui il 66% furono rieletti).⁹⁷ Un valido terreno di prova per testare le capacità governative è dato dall'impegno ed efficacia nel contrasto della corruzione, un problema che accomuna il Brasile con la maggior parte dei paesi dell'America Latina: molti sono stati i progressi compiuti in tale direzione, ad esempio nel 2017 il Presidente Temer emanò un decreto che sanciva i principi di fiducia, responsiveness, accountability e trasparenza cui avrebbe dovuto ispirarsi la governance del Paese, insieme all'impegno del Ministero della Trasparenza a sviluppare procedure adatte a predisporre, implementare, monitorare l'integrità dei programmi e alla digitalizzazione dei servizi pubblici, così da rendere i cittadini più partecipi e fiduciosi nei confronti dell'amministrazione. Un'altra misura significativa in tal senso è rappresentata dalla legge n. 9163/2017, che estese tale politica di governance pubblica istituita dal governo federale anche alle entità sub-nazionali, in aggiunta alla responsabilità di apportare contenuti coerenti con l'elaborazione dei piani nazionali e nell'ambito della strategia nazionale di sviluppo economico e sociale, che definisce le linee guida per coordinare efficacemente l'azione di enti e organi appartenenti a livelli territoriali diversi, in un'ottica di lungo periodo. Al di là dei numerosi impegni presi dalle amministrazioni, certamente significativi, restano tutt'ora difficoltà nell'effettiva implementazione, fondamentale al fine di restaurare la fiducia nelle istituzioni pubbliche e combattere efficacemente la corruzione.⁹⁸ Un indicatore valido per la valutazione della capacità di governo è senza dubbio lo sviluppo socioeconomico conseguito dal Paese, riflesso dell'abilità delle istituzioni di porre in essere politiche economiche e sociali adeguate alle necessità della cittadinanza, che garantiscano prosperità all'economia e benessere alla popolazione. Dopo la lunga stagnazione degli anni Novanta, il Brasile è cresciuto a ritmi sostenuti nel corso del decennio successivo, grazie all'estensione del settore formale, della forza lavoro e della domanda estera (soprattutto di materie prime); tale crescita, accompagnata da adeguate politiche sociali, ha prodotto il sorprendente risultato di dimezzare il tasso di povertà e ridurre in parte le disparità sociali. Tuttavia,

⁹⁷ Pereira, C., (2010), *Policymaking in Multiparty Presidential Regimes: A Comparison between Brazil and Ecuador*, in https://www.researchgate.net/publication/227600854_Policymaking_in_Multiparty_Presidential_Regime_s_A_Comparison_Between_Brazil_and_Ecuador

⁹⁸ OECD, (2018), *Brazil Policy Brief - Public governance, building public trust through further reforms to safeguard responsiveness and integrity*, in <https://www.oecd.org/policy-briefs/Brazil-Building-public-trust-en.pdf>

nel 2012, venute meno le congiunture favorevoli che ne avevano promosso il progresso, i nodi strutturali dell'economia brasiliana sono riemersi: produttività stagnante e modesta connessione con il mondo esterno ne hanno frenato lo sviluppo, rendendo altresì difficile finanziare la crescita della spesa sociale e peggiorando lo stato delle finanze pubbliche, cui si aggiunse la successiva crisi politica che aggravò la recessione (2015-2016). La recente ripresa, contrariamente alle aspettative, si è dimostrata meno vivace, anche in ragione dell'incertezza politica: tra il 2017 e il 2018 il PIL è cresciuto dell'1%, mentre quello pro capite ha ristagnato. La situazione si conferma instabile e i dati necessitano di interpretazione cauta: sebbene le proiezioni di crescita siano in lieve rialzo, permangono i rischi connessi al deterioramento del quadro esterno, gli effetti delle tensioni commerciali tra Cina e Stati Uniti, le turbolenze in molti paesi della regione latinoamericana e il generale rallentamento dell'economia globale.⁹⁹

4.1.5. Libertà e uguaglianza

A prescindere dalle disposizioni costituzionali dedicate e dalla ratifica di convenzioni e trattati internazionali pertinenti, la garanzia effettiva dei diritti fondamentali riconosciuti da ogni stato che possa definirsi democratico presenta ancora oggi gravi mancanze nel Paese, come riportato anche dai numerosi osservatori che da tempo monitorano il grado tutela accordato ai diritti sociali, civili e politici in territorio brasiliano. In particolare preoccupanti risultano i dati relativi alla sicurezza pubblica e agli episodi di violenza urbana, che hanno riportato un'incidenza record di 64mila omicidi nel 2017, di cui solo una percentuale minima sono stati risolti con successo dalle forze di polizia; a ciò aggiungono gli abusi commessi da queste ultime, come le persecuzioni extragiudiziali, che contribuiscono ad aggravare il ciclo di violenza e a compromettere la sicurezza pubblica, ponendo a rischio la vita tanto degli agenti di polizia come dei civili. Il governo federale, oltretutto, non ha provveduto al sollecito da parte della Corte Interamericana dei Diritti Umani di rendere pubblico un rapporto annuale relativo al 2017 in merito agli omicidi che videro coinvolti esponenti delle forze di polizia: sarebbero 367 i poliziotti uccisi nel 2017 e 5144 le vittime civili per mano di agenti di polizia. Secondo un'indagine dell'organizzazione senza scopo di lucro Foro Brasiliano di Sicurezza Pubblica svolta

⁹⁹ Info Mercati Esteri, (2019), *Quadro Macroeconomico - Brasile*, in http://www.infomercatiesteri.it/quadro_macroeconomico.php?id_paesi=38

sulla città di San Paolo, su 100 casi di omicidio i 3/4 sarebbero stati compiuti per uso eccessivo della forza da parte della polizia. Inoltre, la Legge n. 13491 del 2017 introdotta dall'ex Presidente Temer sottrasse alla giustizia penale ordinaria e sottopose alla giurisdizione militare (contravvenendo alle norme di diritto internazionale in materie) i processi a carico di componenti delle forze armate e membri della polizia militare accusati di violazione dei diritti umani, inclusi omicidio e tentato omicidio. Ciò implica che essi vengano perseguiti da individui appartenenti alla medesima categoria, aumentando così il rischio di impunità e violando il fondamentale diritto all'equo processo, dal momento che è nota la scarsa imparzialità dei tribunali militari brasiliani. Sanzionata anche dalle Nazioni Unite, l'applicazione della legge resta tutt'ora poco chiara. In merito alle importanti attribuzioni dell'esercito, si evidenzia come nel corso del 2018 l'ex Presidente Temer abbia attribuito significative responsabilità relativamente alle funzioni di ordine e sicurezza pubblica nello Stato di Rio de Janeiro; nello stesso periodo, tuttavia, il numero di omicidi registrato nel territorio salì del 2% e le morti per mano della polizia del 44% rispetto al 2017. Anche le condizioni di detenzione nelle carceri del Paese riportano dati preoccupanti: nel 2016 si contavano oltre 726 mila detenuti in stabilimenti destinati ad ospitarne la metà, stando ai dati divulgati dal Ministero della Giustizia, oltre alla mancanza di personale adeguato al fine di garantire l'incolumità fisica dei carcerati, l'impossibilità di accedere ad opportunità educative o di lavoro e ai servizi a tutela della salute, elemento all'origine di numerosi decessi nei centri di detenzione anche in tempi recenti. A ciò si aggiunsero frequenti violazioni del diritto di habeas corpus (soprattutto nelle giurisdizioni locali) di molti detenuti, che dovettero attendere mesi prima di ottenere una pronuncia da parte di un giudice che ne determinasse lo stato di custodia cautelare o la libertà in attesa del giudizio definitivo, decisioni oltretutto determinate spesso in circostanze intimidatorie, validissimo deterrente alla denuncia di abusi subiti da parte delle forze di polizia.¹⁰⁰ In merito alla libertà di espressione, una delle componenti essenziali all'esercizio democratico, occorre operare alcune distinzioni: per quanto concerne l'indipendenza dei media, la Costituzione brasiliana formalmente ne sancisce la libertà, tuttavia, nel 2018, diversi politici ed esponenti del potere economico strumentalizzarono alcune leggi esistenti contro i reati di diffamazione per limitare le

¹⁰⁰ Human Rights Watch, (2018), *Brasil - Eventos de 2018*, in <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326043>

critiche a loro carico. Numerosi giornalisti, in particolare quelli impegnati in indagini su reati di corruzione subirono minacce, aggressioni, ostruzioni nelle investigazioni e violenze, in alcuni casi addirittura mortali; ne è un esempio l'uccisione, avvenuta nel 2018, del presentatore radiofonico Jefferson Pureza Lopes, noto per aver indagato sull'operato di politici locali nello Stato di Goiás e ucciso su mandato di questi, come emerse in seguito dalle ricostruzioni della polizia. L'Associazione Brasiliana di Giornalismo Investigativo ha riportato oltre 150 aggressioni fisiche e on-line ai danni di giornalisti durante le elezioni del 2018, molti dei quali espressero critiche nei confronti del Presidente Bolsonaro. La libertà di praticare ed esprimere la propria fede religiosa, così come la libertà accademica e di insegnamento al riparo da ingerenze politiche, sono integralmente garantite nel Paese e il dibattito si conferma vivace e costruttivo. Anche la possibilità di esprimere pacificamente le proprie convinzioni politiche non incontra praticamente ostacoli, sebbene, nell'ambito dell'atmosfera tesa delle elezioni del 2018, vari interventi politici pubblici siano stati contrassegnati da episodi di violenza. Anche la libertà di assemblea risulta complessivamente rispettata, seppure non manchino casi di uso sproporzionato della forza da parte degli agenti di polizia, come esposto nelle pagine precedenti. Per quanto attiene, invece, all'attività delle ONG nel Paese (in particolare quelle relazionate alla tutela dei diritti umani), si conferma in generale la capacità di operare liberamente sul territorio in molti ambiti, ma si sottolinea l'esposizione al rischio di violenze degli attivisti impegnati nella difesa dei diritti relazionati al possesso della terra e alla protezione ambientale, spesso vittime di minacce e aggressioni anche in tempi recenti (ad esempio il caso dell'omicidio dell'indigeno e leader Paulo Sergio Almeida Nascimento, che aveva duramente accusato una raffineria norvegese per l'inquinamento delle acque dei fiumi nello Stato di Parà). In merito all'esercizio del diritto alla proprietà privata e alla possibilità di creare business senza ingerenze da parte di terzi, sebbene i diritti di proprietà siano in generale ben tutelati, le leggi e il quadro istituzionale che dovrebbe garantire l'uso e possesso esclusivo delle terre indigene da parte dei loro abitanti risulterebbero deficitari, esponendo spesso le comunità indigene alle incursioni di taglialegna illegali, lavoratori delle miniere e alle pressioni di proprietari terrieri e multinazionali, episodi spesso all'origine di violenti conflitti: secondo le informazioni riportate dalla Commissione Pastorale della Terra, nel 2018 almeno 70 persone sarebbero

rimaste uccise nell'ambito di scontri per il possesso di terre e risorse¹⁰¹ ; anche i requisiti per intraprendere nuovi business nel Paese risultano spesso onerosi ai più, e i fenomeni di corruzione e crimine organizzato antepongono frequentemente ostacoli insormontabili alle attività di privati¹⁰². La grave situazione venezuelana solleva inoltre la complessa tematica dell'immigrazione e del connesso trattamento riservato ai rifugiati in territorio brasiliano. In migliaia hanno varcato la frontiera brasiliana spinti da fame, necessità mediche di base e speranze per il futuro: secondo i dati riportati dall'ACNUR, dal 2014 al 2018 circa 57'000 cittadini venezuelani hanno presentato richiesta di asilo politico in Brasile. L'organismo brasiliano per i rifugiati (CONARE) ha rivelato, tuttavia, che le domande prese in considerazione dall'istituzione nell'ultimo anno erano state pochissime, e che i rimedi governativi per l'integrazione dei cittadini venezuelani nella società brasiliana sono estremamente lenti, deficitari e disfunzionali. Non sono mancati, inoltre, episodi violenti ai danni di individui di nazionalità venezuelana, talvolta usati come capro espiatorio e forzatamente respinti oltre confine. Un cenno, infine, agli abusi e violazioni dei diritti umani commessi nel Paese durante il periodo militare (1964-1985), i cui responsabili ancora oggi per la maggior parte eludono la giustizia, anche grazie ad una legge di amnistia introdotta per la prima volta nel 1979 e successivamente ratificata dal Tribunale Supremo Federale nel 2010. Anche la Corte Interamericana dei Diritti Umani si espresse in merito, dichiarando che il Brasile si rendeva così responsabile di violazione degli obblighi contratti in sede internazionale. Dal 2012, i procuratori federali hanno posto sotto accusa oltre 40 ex militari ed esponenti del regime dittatoriale che governò il Paese tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta, implicati in omicidi, sequestri e altre gravi violazioni di diritti umani. Tuttavia, i tribunali di grado inferiore respinsero la maggior parte delle cause formulate e loro carico, mentre il Tribunale Supremo Federale ne sospese altre nell'attesa di riconsiderare la legge di amnistia.¹⁰³

¹⁰¹ Amnesty International, (2018), *Brasile - Rapporto annuale 2017-2018*, in <https://www.amnesty.it/rapporti-annuali/rapporto-annuale-2017-2018/americhe/brasile/>

¹⁰² Freedom House, (2019), *Brazil*, in <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/brazil>

¹⁰³ Human Rights Watch, (2018), *Brasil - Eventos de 2018*, in <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326043>

4.2. Venezuela

4.2.1. Storia costituzionale

La Costituzione del 1811 sancì la conquista dell'indipendenza dalla dominazione spagnola da parte del popolo venezuelano e ne riflesse per la prima volta l'autentica volontà politica, costituendo il fondamento delle numerose carte costituzionali successive che ne hanno mantenuto in gran parte la base normativa. Per la maggior parte, infatti, le costituzioni che si sono susseguite nella storia del Venezuela sono state il frutto di emendamenti apportati alle precedenti, per adeguarle agli interessi e alle esigenze del periodo storico, con l'aggiunta progressiva di disposizioni destinate ad elevare la disciplina costituzionale per nuove categorie di diritti, fino ad arrivare alla versione più moderna e compiuta, rappresentata dalla attuale costituzione del 1999. Considerando sommariamente l'evoluzione delle carte venezuelane, di particolare rilievo risulta la prima espressione di potere costituente, risalente appunto al 1811, che culminò nell'approvazione della Costituzione Federale per gli Stati del Venezuela, la quale delineò convintamente l'impianto federale dello Stato, sul modello nordamericano, includendo anche una solenne dichiarazione dei diritti dell'uomo (nelle diverse articolazioni di libertà, uguaglianza, proprietà e sicurezza), richiamando già all'epoca -almeno in parte - la dottrina dello stato democratico di diritto. Ebbe vita breve, eppure la sua proiezione giuridica, ideologica e spirituale si estese ben oltre lo Stato venezuelano, ispirando l'elaborazione di molte carte costituzionali latinoamericane successive (fu la terza in ordine temporale, preceduta solo da quella di Stati Uniti e Haiti). Delle molteplici costituzioni che fecero seguito, di rilievo è in particolare quella del 1819, che presenta come carattere fondamentale per il futuro costituzionale del Venezuela l'idea dello Stato centralizzato e il rifiuto di qualsiasi forma di federalismo nell'organizzazione del Paese. Ebbe così inizio la tensione costituzionale perenne nella storia del Venezuela tra centralismo e federalismo, che ancora oggi non può dirsi superata, come dimostrano numerosi testi costituzionali che non respingono apertamente l'idea federale, almeno nella forma, pur negandolo nell'organizzazione concreta dello Stato. La tendenza alla centralizzazione culminò con la Costituzione del 1925, seppur formalmente mantenesse il carattere federale dello Stato, in cui venne addirittura sancita la possibilità per il

Presidente di nominare i presidenti dei singoli stati, quando fosse stato delegato dalle rispettive assemblee legislative; si potenziarono le prerogative del Congresso della Repubblica e del Presidente, riducendo altresì al minimo la potestà tributaria degli Stati. Le costituzioni varate a cavallo della Seconda Guerra Mondiale costituirono invece un autentico sviluppo qualitativo della materia costituzionale relazionata ai diritti individuali, inclusi quelli politici (all'epoca ancora deficitari), concretamente disciplinati, implementati e tutelati nella prassi quotidiana, come il riconoscimento delle associazioni politiche di opposizione e la tolleranza dinanzi alla libera espressione del dissenso, accanto ai primi passi compiuti in direzione del riconoscimento dei diritti sociali (significativa la protezione riservata agli operai quale responsabilità statale). La Costituzione 1947 inaugurò un nuovo ciclo costituzionale nel paese, un'autentica inversione di tendenza alla concezione liberale, fino ad allora predominante, che introdusse per la prima volta il concetto di "Stato del benessere" e interventista, premonitore della piena e completa affermazione dei diritti sociali, prima limitata ai soli diritti individuali di ispirazione liberale, e dalla responsabilità a carico dello Stato di predisporre un sistema di prestazioni destinate a singoli e gruppi sociali. L'attuale Carta Costituzionale Venezuelana è in vigore dal dicembre del 1999 e venne emendata una sola volta nel 2009, fu fortemente voluta dall'ex presidente Hugo Chavez, forte degli ampi consensi, apertamente ispiratosi agli ideali bolivariani richiamati sin dal preambolo. Quella del 1999 fu la prima ed unica Costituzione nella storia del Paese approvata dal popolo, chiamato ad esprimersi mediante referendum sul testo definitivo. La portata innovativa del documento risiede in primo luogo nel riconoscimento ufficiale accordato ai diritti dei popoli indigeni: ne stabilì come ufficiali le lingue e riconobbe per la prima volta i loro diritti sui territori ancestrali occupati. Non solo, in merito alla tutela ambientale la Costituzione è pioniera nella regione per il riconoscimento del diritto a vivere in un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato, stabilendo altresì che tutte le attività suscettibili di generare un impatto sugli ecosistemi debbano essere previamente sottoposte ad uno studio di impatto ambientale e socio-culturale. Il preambolo riconosce la Repubblica Venezuelana come caratterizzata da una società democratica, partecipativa, multietnica e pluriculturale, nell'ambito di uno Stato di giustizia, federale e centralizzato (costituito da Stati, Distretto Capitale, Dipendenze Federali e Territori Federali), ispirato ai valori libertà, indipendenza, pace e solidarietà; assicura inoltre la giustizia sociale e

l'uguaglianza, senza discriminazione e subordinazione alcuna, accanto alla garanzia universale dei diritti umani. In merito all'organizzazione dei pubblici poteri, la Carta istituisce un'Assemblea Nazionale unicamerale (abolendo il Senato della Repubblica), di cui contempla per esteso disciplina e funzionamento, stabilisce come Capo dello Stato e del Governo il Presidente della Repubblica, identifica le basi del potere giudiziario (rappresentato dal Tribunale Supremo di Giustizia) e l'organizzazione del potere cittadino e dei suoi organi, disciplinando, ad esempio, le istituzioni del Pubblico Ministero e del Defensor del Pueblo. Infine, in relazione al sistema socio-economico, la Costituzione enuclea i principi che lo caratterizzano, quali giustizia sociale, efficienza, libera concorrenza, tutela ambientale, produttività e solidarietà, al fine di assicurare uno sviluppo umano integrale a beneficio della collettività.¹⁰⁴

4.2.2. Rule of law

La riflessione sul rispetto della *rule of law* in Venezuela è di estrema attualità, in ragione della grave crisi politica e istituzionale (oltre che economica e umanitaria) che da anni affligge il Paese. In particolare, la disfunzione che interessa il Venezuela ha avuto origine dall'iniziativa dell'attuale Presidente Nicolás Maduro di istituire, attraverso il Decreto n. 2830/2017, un'Assemblea Nazionale Costituente (ANC), in un'atmosfera di polarizzazione politica estrema, con il pretesto di elaborare un nuovo progetto costituzionale per il ripristino della stabilità nel Paese, vessato da un lungo periodo di dimostrazioni di massa, repressioni e violenze. L'ANC fu istituita poco dopo che l'opposizione al partito di governo del Presidente Maduro si era aggiudicata, a seguito delle elezioni del 2015, la maggioranza all'interno dell'Assemblea Nazionale (il parlamento venezuelano), e della successiva sospensione da parte della Corte Suprema di Giustizia dei poteri costituzionali attribuiti all'organo legislativo, nell'ambito di una serie di decisioni fortemente criticate. Al fine di comprendere l'estensione del danno arrecato alla funzionalità della *rule of law* e della democrazia in Venezuela, è opportuno ricostruire il contesto e le premesse in cui l'ANC venne istituita: nel dicembre del 2015, come appena ricordato, si tenne l'ultima elezione dell'Assemblea legislativa e, per la prima volta nella

¹⁰⁴ Ayestaran, K., (2011), *Constituciones de Venezuela*, in <https://www.monografias.com/trabajos87/constituciones-venezuela/constituciones-venezuela.shtml>

storia del Paese, l'opposizione conquistò la maggioranza dei seggi (112 su 167), prevalendo sul partito di governo che aveva saldamente detenuto il potere sin dai tempi in cui Hugo Chávez assunse la carica presidenziale, nel 1999. Due mesi prima, 13 giudici della Corte Suprema Venezuelana (su un totale di 32), il cui mandato non era ancora concluso, furono intimati a ritirarsi dalle loro funzioni, talvolta sotto forti pressioni o addirittura minacce e offerte di ricompensa, come riportato dall'Osservatorio di Giustizia Venezuelano. Poco dopo, secondo una procedura non convenzionale, se non addirittura incostituzionale, l'esecutivo ottenne, da parte dell'Assemblea Nazionale uscente (nella quale deteneva la maggioranza), la nomina di 13 nuovi giudici della Corte Suprema, invece di lasciare che fosse la nuova Assemblea Nazionale appena nominata ad occuparsene, secondo diritto e prassi consolidata. L'immediata conseguenza fu la paralisi dell'attività legislativa della nuova Assemblea, ostacolata nella sua funzionalità non soltanto dall'esecutivo, ma anche dalla Corte Suprema connivente. Così, anche i poteri investigativi prerogativa del legislativo e stabiliti nella Costituzione vennero neutralizzati. Ad aggravare la crisi politica ed istituzionale del Paese furono però le sentenze emesse dalla Corte Suprema, che sospesero i poteri costituzionali dell'Assemblea Nazionale, sottraendole i poteri legislativi e garantendo ampie prerogative all'esecutivo in materia sociale, politica, militare, legale, economica e civile, eliminando altresì l'immunità parlamentare e compromettendo così la pratica democratica, accanto alla grave alterazione dell'ordine costituzionale. Tali eventi innescarono nel Paese intense proteste e dimostrazioni di massa: centinaia di migliaia di cittadini scesero nelle strade, nel corso del 2017, rivendicando ciò che avevano fieramente ottenuto dopo anni di intensi sforzi: la maggioranza nell'Assemblea Nazionale venezuelana. Al malcontento si aggiunse l'aggravarsi della crisi economica, che provocò iperinflazione, penuria alimentare, carenza di medicinali e la mancanza dei servizi di pubblica utilità di base, come l'elettricità. La risposta delle forze di sicurezza statali fu estremamente violenta, caratterizzata dall'uso eccessivo e reiterato della forza: secondo dati ufficiali 124 dimostranti sarebbero rimasti uccisi, ma fonti non governative parlano di numeri decisamente maggiori; centinaia di protestanti furono detenuti arbitrariamente, almeno 600 civili vennero sottoposti a processi al cospetto di tribunali militari, pratica che secondo il diritto internazionale sarebbe stata giustificata esclusivamente al ricorrere di condizioni di particolare eccezionalità, in questo caso non motivata. Nel 2017, al culmine

delle proteste, il Presidente Maduro, appellandosi all'Articolo 347 della Costituzione Venezuelana, decretò l'istituzione di un'Assemblea Nazionale Costituente, organo predisposto alla trasformazione dello Stato e alla creazione di un nuovo ordine giuridico, suggellato da una nuova carta costituzionale, che in linea teorica avrebbe dovuto essere intrapreso su iniziativa del popolo, in qualità di unico detentore della sovranità. Gli obiettivi della nuova Assemblea Costituente erano, tra gli altri, il ripristino della pace nel Paese, l'aggiustamento del sistema economico ormai al collasso, la costituzionalizzazione di una serie di importanti programmi sociali e di nuove forme di partecipazione democratica, la difesa della sovranità e integrità della Nazione. Maduro, nelle sue dichiarazioni, teorizzò la necessità di istituire un potere costituente che garantisse un maggiore coinvolgimento delle classi di lavoratori e della cittadinanza in generale, come unica alternativa possibile per il futuro del Paese. Di fatto, il Presidente non si preoccupò di individuare un punto di contatto con l'opposizione, ma impose una soluzione unilaterale dietro ad una parvenza di legalità. L'errore più grave commesso da Maduro fu l'aver sottovalutato l'importanza di coagulare un'approvazione popolare a sostegno dell'iniziativa, circostanza che minò irreparabilmente la legittimazione di un organo che presupponeva pieni poteri per condurre a termine le sue funzioni. La Costituzione Venezuelana prevede infatti, nelle disposizioni dedicate, che l'iniziativa della convocazione di un'Assemblea Costituente debba essere sottoposta a voto popolare mediante indizione di un referendum. Anche la composizione dell'ANC riportò significative irregolarità, la procedura stabilita prevedeva che i 545 membri sarebbero stati eletti in rappresentanza di "settori" e "territori": i primi sarebbero stati selezionati da alcuni settori della società, i secondi utilizzando un modello di rappresentanza non convenzionale e non basato sulla popolazione (1 rappresentante per municipalità, 2 rappresentanti per capitale in ogni Stato, 7 rappresentanti dal Libertador District di Caracas). La procedura di elezione delineata contravveniva agli standard internazionalmente stabiliti per la conduzione di elezioni libere e corrette, basate sui principi di non discriminazione e uguale tutela al cospetto della legge, principi oltretutto contemplati in tutti i maggiori trattati internazionali relazionati alla tutela dei diritti umani che il Venezuela ha firmato e ratificato nel corso del tempo. Secondo un'indagine di datanalysis, il 72,2% dei venezuelani si sarebbe espresso contro l'istituzione dell'ANC, e per il 74,3% sarebbe da considerarsi inefficace e inadeguata a porre rimedio ai problemi

del Paese. Tali azioni del Presidente Maduro non sarebbero state possibili senza la complicità del potere giudiziario, in particolare della Corte Suprema di Giustizia che, come ricordato, nel marzo del 2017 si esprime mediante due decisioni che sospesero i poteri costituzionali dell'Assemblea Nazionale e successivamente, nel maggio del 2017, attraverso la sentenza n. 378 concluse che non fosse necessario, né costituzionalmente richiesto, la convocazione da parte del Presidente di un referendum consultivo per la convocazione dell'ANC. La Costituzione del Venezuela stabilisce un modello di democrazia che incentiva fortemente la partecipazione politica pubblica, certamente incompatibile con l'indizione di un processo costituente istituito tramite decreto; sancisce altresì che la sovranità popolare è inalienabile e numerosi sono stati i referendum indetti nel corso del tempo su temi ben meno significativi rispetto ad un radicale cambiamento dell'ordine costituzionale. I recenti avvenimenti dimostrano come il modello democratico e partecipativo venezuelano sia stato del tutto ignorato nella prassi, così come il rispetto degli articoli costituzionali pertinenti: dalla breve trattazione fin qui delineata si evince, infatti, come la *rule of law* sia gravemente compromessa nel Paese, e che la sola soluzione alla crisi politica e istituzionale sembrerebbe la rassegna delle dimissioni del Presidente Maduro, prospettiva che al momento sembra ancora remota. Le ripercussioni a livello nazionale ed internazionale non si fecero attendere: dopo l'indizione dell'ANC, molte organizzazioni dichiararono l'atto illegittimo e colpevole di aver compromesso la tenuta della democrazia e della separazione dei poteri nel Paese; anche la Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) si esprime con preoccupazione circa le modalità di elezione dei membri, sottolineando che la predisposizione di una nuova Costituzione avrebbe dovuto coinvolgere i più ampi livelli di consenso. L'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (UNHCHR) si esprime con preoccupazione sulla crisi politica ed istituzionale del Venezuela, soprattutto in relazione allo smantellamento dei meccanismi di check and balance essenziali al mantenimento dell'ordine democratico. Le preoccupazioni furono del resto confermate dalle misure varate in seguito dall'Assemblea, come le regole per garantire la piena funzionalità istituzionale dell'organo in armonia con i pubblici poteri, introdotte

attraverso decreto nel 2017 che, nel concreto, ebbero l'effetto di subordinare i pubblici poteri alla volontà dell'ANC.¹⁰⁵

4.2.3. Responsabilità elettorale ed inter-istituzionale

Prendendo in considerazione la dimensione *inter-istituzionale* della responsabilità, risulta evidente anche dalla trattazione relativa alla *rule of law* delineata nel paragrafo precedente che le istituzioni democratiche venezuelane hanno subito un consistente deterioramento dall'inizio del nuovo millennio. La tendenza verificatasi negli ultimi anni ha visto crescere irreversibilmente la concentrazione del potere nelle mani del Presidente Maduro, l'unico a detenere effettivamente le redini del Paese nell'ambito di un sistema in cui il confronto e il dibattito politico sono ridotti a mera forma, quando non espressamente impediti, in ragione del giro di vite imposto sulle opposizioni e relative funzioni costituzionali. Ad aggravare queste circostanze contribuisce il contesto, già caratterizzato da un potere legislativo praticamente annullato ed un apparato giudiziario corrotto e strumentalizzato dal governo, elementi che alterano la predisposizione istituzionale dei contropoteri inquadrati nei tradizionali meccanismi di check and balance a tutela dell'ordinamento democratico. Non solo, anche la corruzione del sistema è pervasiva e le autorità hanno di fatto chiuso tutti i canali virtuali e mezzi di comunicazione all'espressione del dissenso politico, compromettendo gravemente anche l'esercizio delle libertà civili dei cittadini venezuelani. Il quadro della scheda paese riportato da Freedom House è preoccupante: il Venezuela è qualificato come “not free”, con un rating di 19 su 100, un risultato che conferma le circostanze di particolare gravità in cui verte il Paese. Ad essere motivo di apprensione è anche la completa mancanza di trasparenza riguardo alle azioni e spese del governo, che negli ultimi tempi ha respinto la richiesta di sottoporsi a controlli e verifiche negando la pubblicazione di dati economici essenziali (includere le statistiche relative al tasso di inflazione mensile); non solo, il Presidente Maduro è arrivato addirittura a licenziare il Ministro della Sanità, colpevole di aver pubblicato i drammatici dati relativi alla crescita della mortalità infantile, a testimonianza dell'inesistenza di un'autorità che

¹⁰⁵ International Commission of Jurists, (2019), *No Room for Debate - The National Constituent Assembly and the Crumbling of the Rule of Law in Venezuela*, in <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/07/Venezuela-No-room-for-debate-Publications-Reports-Fact-finding-mission-reports-2019-ENG.pdf>

sia effettivamente in grado di controbilanciare lo strapotere presidenziale. Inoltre, come esposto anche nelle pagine precedenti, ad aggravare ulteriormente la situazione è anche la circostanza che vede la politicizzazione del ramo giudiziario, già sotto la presidenza di Hugo Chávez: le alte corti, di fatto, non contrastano in alcun modo il governo e anzi lo assecondano nelle sue iniziative, essendo espressamente allineate al partito politico egemone. Una chiara dimostrazione di ciò fu l'episodio verificatosi nel 2005, peraltro già ricordato, che vide la nomina di 13 giudici del Tribunale Supremo di Giustizia da parte dell'Assemblea Nazionale uscente, egemonizzata dal PSUV di Maduro. Significativo è stato il tentativo di contrasto intrapreso da un gruppo di giudici in esilio, che si sono addirittura mossi a livello internazionale al fine di individuare capi d'accusa efficaci contro il Presidente Maduro ed altri funzionari di governo.¹⁰⁶ Un altro episodio di particolare gravità, a dimostrazione della compromissione degli organi giudiziari, è rappresentato dalla decisione varata nel 2019 ai danni di Juan Guaidó, Presidente e Deputato dell'Assemblea Nazionale, nella quale si stabilì la rimozione della sua immunità parlamentare. L'atto fu il risultato di una richiesta espressa della Corte Suprema nell'ambito delle indagini preliminari intraprese dal Procuratore Generale Tarek William Saab, nominato dall'ANC: secondo Saab, Guaidó sarebbe stato riconducibile agli episodi di violenza verificatisi nel gennaio 2019 e chiese così alla Corte Suprema di predisporre misure di precauzione quali il blocco dei conti correnti, l'impedimento a cedere il possesso dei suoi beni o a lasciare il Paese. La Corte accettò, disponendo tutte le misure necessarie alle quali, tuttavia, Guaidó non si sottopose, lasciando il Paese poco dopo; in virtù di tale gesto, la Corte Suprema chiese all'ANC di rimuovere la sua immunità parlamentare, al fine di sottoporre alle indagini la sua condotta. La risoluzione venne altresì varata in modo arbitrario, in quanto le procedure stabilite nella legge organica relativa al funzionamento della Corte Suprema non furono rispettate nella prassi. Al di là delle implicazioni politiche, la rimozione dell'immunità è da considerarsi un atto di per se incostituzionale ai sensi dell'Articolo 200 della Costituzione Venezuelana, che riconosce alla sola Assemblea Nazionale la competenza a rimuovere l'immunità parlamentare dei suoi membri. È evidente come l'azione dell'ANC abbia esposto Guaidó a facili accuse per condotte criminali senza alcuna garanzia dell'imparzialità del

¹⁰⁶ Freedom House, (2019), *Venezuela*, in <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/venezuela>

giudizio.¹⁰⁷ Affrontando ora la dimensione *elettorale* della responsabilità, che include aspetti come partecipazione e competizione, essenziali ad una valutazione completa della qualità democratica del Paese, emerge come primo dato la prassi che ha visto disconoscere del tutto le procedure elettorali a garanzia di libertà e correttezza nell'ultimo decennio. Molteplici sono stati infatti i casi di Presidenti e funzionari eletti che non rispettarono nemmeno i termini di mandato costituzionalmente stabiliti, come Hugo Chávez (1998, 2000, 2006, 2012) e l'attuale Presidente Maduro, che dopo aver ricoperto la prima carica presidenziale dal 2013 vinse nuovamente le elezioni del 2018, con il 67,9% delle preferenze, sorpassando con un ampio margine gli avversari Henri Falcón, del partito di Avanzada Progresista (20,9%), e il candidato indipendente Javier Bertucci (10,8%), in un'atmosfera particolarmente critica e corrotta, tanto che furono in molti a contestare la legittimità dell'elezione. L'appuntamento elettorale registrò un'affluenza minima, che a stento raggiunse il 46% degli aventi diritto, un crollo completo se paragonata al quasi 80% di elettori che parteciparono al precedente del 2013 per il rinnovo della carica presidenziale. L'indizione delle elezioni era stata inizialmente prevista per il mese di dicembre 2018, ma successivamente anticipata a maggio dall'ANC, nell'ambito di una contestatissima decisione chiaramente intrapresa al fine di beneficiare il Presidente Maduro, sfruttando le difficoltà incontrate dall'opposizione, divisa ed incapace di coalizzarsi a sostegno di un unico candidato. Non solo, alcuni degli esponenti di spicco dell'opposizione, inclusi Leopoldo Lopez ed Henrique Capriles, vennero esclusi dalla competizione elettorale e i sostenitori di Maduro vennero sospettati di intimidazione nei confronti degli elettori, costretti a presentare ai seggi la cosiddetta Fatherland ID card, usata normalmente per ricevere sussidi alimentari e altri servizi, dando così l'impressione che coloro i quali non avessero preso parte alle votazioni sarebbero stati privati del diritto al sussidio ed altre prestazioni pubbliche. Secondo la maggior parte degli osservatori internazionali, l'elezione mancò della minima parvenza di competizione (l'OSA la definì "una farsa", mentre l'Unione Europea sostenne che non avesse rispettato gli standard minimi internazionali perché potesse considerarsi una procedura credibile). Analogamente, anche l'elezione dei membri del legislativo si è evoluta praticamente in

¹⁰⁷ International Commission of Jurists, (2019), *No Room for Debate - The National Constituent Assembly and the Crumbling of the Rule of Law in Venezuela*, in <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/07/Venezuela-No-room-for-debate-Publications-Reports-Fact-finding-mission-reports-2019-ENG.pdf>

una farsa: nel 2015, la coalizione di opposizione MUD si aggiudicò la maggioranza dell'Assemblea Nazionale, accumulando il doppio dei consensi del PSUV di Maduro, tuttavia, la decisione del Tribunale Supremo di Giustizia di impedire il giuramento di quattro deputati - tre dei quali membri dell'opposizione - ebbe l'immediata conseguenza di privare il MUD della maggioranza dei due terzi. Non solo, il Tribunale annullò ripetutamente le disposizioni legislative giudicate scomode varate dall'Assemblea Nazionale, rendendo di fatto impossibile l'operatività dell'organo; successivamente, con l'istituzione dell'ANC da parte Presidente, l'Assemblea venne del tutto esautorata delle sue prerogative. Anche il sistema elettorale vigente nel Paese risulta fortemente soggetto a manipolazione da parte del partito politico di governo: ad esempio, il Consiglio Nazionale Elettorale (CNE) consta di cinque membri, quattro dei quali espressamente allineati con il PSUV, circostanza che determinerebbe di fatto l'impunità per i membri del partito eventualmente sospettati di frode; alcune funzioni del CNE ad oggi sono assunte dall'ANC. La parzialità dell'organo è emersa anche nelle recenti elezioni, incluse le presidenziali, che hanno visto la squalifica di esponenti di spicco dell'opposizione, oltre all'insabbiamento degli abusi di risorse pubbliche commessi dal governo e la negazione dell'accesso ai media a molte delle formazioni politiche di opposizione. Da ciò risulta evidente che la possibilità effettiva per i cittadini venezuelani di organizzarsi in partiti politici sia pressoché nulla, seppur costituzionalmente prevista: molteplici sono stati i casi di leader di formazioni distinte dal partito di governo oggetto di attacchi, violenze e in certi casi addirittura detenzione, oltre all'impedimento a partecipare alla vita politica del Paese o alle tradizionali e pacifiche attività di partito. Decine di leader politici sono stati oggetto di violenze o addirittura arrestati, alcuni a lungo detenuti dai servizi segreti e poi dichiarati morti suicidi (emblematico il caso di Alban, deputato dell'opposizione accusato di coinvolgimento nel presunto attentato contro Maduro). Un report pubblicato dall'OSA nel 2019 testimonia l'ampia diffusione di metodi di tortura utilizzati contro gli oppositori di governo: si registrano oltre 12.000 detenzioni arbitrarie dal 2014 e 228 prigionieri politici alla fine del 2018. È dunque evidente che non sussistano, almeno per il momento, realistiche opportunità per l'opposizione governativa di accumulare consensi né guadagnare quote di rappresentanza, men che meno di aspirare a porsi alla guida del Paese. Inoltre, tutte le opposizioni partitiche che avevano boicottato le elezioni municipali del 2017, in ragione delle condizioni ingiuste in cui si svolsero,

furono bandite dall'ANC e dalla possibilità di concorrere con lo stesso nome alle successive presidenziali; l'azione fu ripetuta anche alle municipali del 2018, alle quali soltanto il 27% degli aventi diritto prese parte.¹⁰⁸

4.2.4. Capacità di risposta

É quasi paradossale tentare di valutare la capacità di risposta delle istituzioni e di un governo di cui si contesta addirittura la legittimità, a maggior ragione considerato che all'opposizione, titolare della maggioranza dei consensi nell'Assemblea Nazionale ottenuti nelle elezioni del 2015, è stato di fatto impedito di assumere il mandato costituzionalmente previsto. Seppur formalmente esistente, l'Assemblea Nazionale è stata privata delle sue prerogative dall'istituzione dell'ANC, che ne ha assunto le funzioni: da queste premesse e dalla trattazione precedente si evince facilmente la difficoltà di valutare la coerenza, efficacia ed efficienza dei programmi di governo, essendo il PSUV di Maduro (al potere dal 2013) l'unica alternativa politica esistente, supportata altresì dalle forze militari del Paese.¹⁰⁹ La capacità del governo venezuelano, tuttavia, indipendentemente dall'implementazione dei programmi politici, si può misurare in rapporto alle misure varate dall'amministrazione per far fronte alla disastrosa crisi economica e umanitaria che ha investito il Paese a partire dalla prima decade del nuovo millennio, aggravatasi a tal punto negli ultimi anni da rendere impossibile persino immaginare una prossima inversione di tendenza. L'unica opportunità per il Venezuela sembrerebbe, secondo i più, un cambiamento politico verso il quale, tuttavia, le aspettative sarebbero al momento nulle, a seguito anche dell'ennesimo fallimento delle negoziazioni nel 2019 (e così le precedenti nel 2016 e 2018) tra governo e opposizione, nell'ottica di una riconciliazione nazionale incalzata dall'aggravarsi della crisi economica e sociale. Circostanza per cui, oltretutto, il governo Maduro punta il dito contro gli Stati Uniti e le sanzioni economiche da essi imposte nel 2019, negando gran parte della propria responsabilità (come del suo predecessore, Chávez, alle cui politiche rimase a lungo fedele) nel precipitare degli eventi. La crisi venezuelana ha radici profonde e risalenti nel

¹⁰⁸ Freedom House, (2019), *Venezuela*, in <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/venezuela>

¹⁰⁹ Freedom House, (2019), *Venezuela*, in <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/venezuela>

tempo, ben precedenti all'imposizione delle sanzioni americane: il Paese è in recessione dal 2014 e attualmente vessato da un'iperinflazione che ha raggiunto i 10 milioni % nel 2019.¹¹⁰ Per comprendere la situazione attuale del Paese è necessario risalire agli anni Cinquanta e all'istituzione del "Pacto del Punto Fijo" (di cui si accennava nel capitolo primo), che garantì gli interessi americani per oltre 40 anni con la vendita a prezzi estremamente vantaggiosi dell'oro nero, di cui il Venezuela è ricchissimo (nel sottosuolo sarebbero conservate risorse addirittura superiori a quelle del medioriente). Negli anni, il malcontento popolare crebbe, soprattutto contro l'imperialismo americano, culminando in episodi di particolare gravità che l'allora comandante Hugo Chávez, di tendenze filo-marxiste, seppe sfruttare a proprio vantaggio per porsi alla guida del Paese, diventando nel 1998 Presidente del Venezuela. Tra le prime iniziative intraprese dalla presidenza Chávez, in nome della cosiddetta "rivoluzione bolivariana", vi fu la nazionalizzazione dell'industria petrolifera, che divenne ben presto la base dell'intera economia venezuelana. La miopia dell'amministrazione di non considerare in un quadro di lungo periodo le possibili oscillazioni del prezzo del petrolio è alla base dell'instabilità cronica dell'economia: l'errore più grave commesso dal chavismo (perpetrato anche dal successore Maduro) fu infatti l'aver sottovalutato l'importanza della diversificazione dell'economia, probabilmente cavalcando l'onda degli enormi proventi dell'esportazione petrolifera. Chávez, durante il primo decennio degli anni duemila, sfruttando gli introiti delle vendite dell'oro nero (venduto per il 90% agli Stati Uniti), intraprese imponenti programmi di spesa pubblica volti a finanziarie politiche sociali che gli valsero enorme popolarità tra le classi subordinate, ma anche l'ostilità delle oligarchie: la povertà si ridusse dal 54,2% del 1995 al 23,9% del 2012, la mortalità infantile diminuì del 50% e il sistema sanitario e di previdenza sociale arrivò a costituire il 21% del bilancio statale, sommandosi agli ingenti investimenti nel settore educativo che contribuirono a ridimensionare in modo sostanziale l'analfabetismo nel Paese. L'accusa più frequentemente rivolta a Chávez, al di là dei benefici di breve periodo alle classi subordinate, è l'aver sottovalutato l'importanza degli investimenti in tecnologia e modernizzazione, pressoché nulli, strutturando integralmente l'economia sull'esportazione del petrolio (che costituisce il 95% dell'export) ed importando oltre il

¹¹⁰ ISPI, (2019), *I negoziati per la crisi venezuelana: un altro tentativo inutile?*, in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-negoziati-la-crisi-venezuelana-un-altro-tentativo-inutile-23515>

90% dei beni di consumo. È facilmente intuibile che con la diminuzione del prezzo del petrolio a partire dal 2012, quando alla guida del Paese si era da poco insediato Nicolás Maduro, il Venezuela si trovò in crescenti difficoltà, incapace di garantire persino la fornitura di beni primari alla popolazione. Maduro, certamente meno carismatico di Chávez, nonostante avesse scelto di proseguire la politica del predecessore finanziando ampie politiche sociali a sostegno dei cittadini in difficoltà, non ottenne mai un sostegno paragonabile e progressivamente crebbe la sua impopolarità; la spesa pubblica, per scelta dello stesso Presidente, si mantenne troppo alta per le possibilità delle finanze pubbliche e i piani di sviluppo economico rimasero per lo più incompiuti. Oggi la situazione del Paese è disperata, devastato da una crisi economica ed umanitaria senza precedenti: mancano generi alimentari di prima necessità, medicinali, servizi pubblici di base (frequenti sono i black-out, della durata anche di giorni), da cui il moltiplicarsi di episodi di corruzione e violenza. Le azioni di contrasto da parte del governo si sono dimostrate del tutto inefficaci, a maggior ragione se si considera che il Capo dello Stato è rappresentato da un uomo che incarna in se stesso l'apice del sistema corrotto del Paese. Venendo ai dati: le fonti parlano di oltre 2 milioni di venezuelani in fuga dal 2015 e circa il doppio solo nel 2019, alla ricerca di condizioni di vita sostenibili o talvolta anche solo per curarsi nei paesi limitrofi (soprattutto Brasile e Colombia), dal momento che in Venezuela si stima circa il 90% di carenza di farmaci e personale medico (oltre 13 mila avrebbero abbandonato il Paese, secondo la Federazione Farmaceutica Venezuelana), accanto ad un fabbisogno crescente di cure anche a causa dell'indebolimento per denutrizione di ampi strati di popolazione (si sono registrati un aumento di oltre il 76% di casi di malaria). Sono oltre 30 milioni, infatti, i venezuelani che non hanno accesso ai generi alimentari adeguati a soddisfare il loro fabbisogno e l'81% delle famiglie vive al momento in condizioni di povertà. Ad aggravare ulteriormente la situazione già critica si aggiunge l'iperinflazione generata nel 2017, che nel 2019 ha raggiunto la cifra record di 10 milioni %, complice anche la politica di Maduro di stampare più carta moneta il cui valore è al momento praticamente nullo, tanto da non poter sostenere neppure in minima parte le importazioni dai paesi esteri.¹¹¹

¹¹¹ Università degli Studi di Padova, (2018), *Diritti Umani e Inclusione - Il Venezuela e la crisi Umanitaria*, in <https://www.unipd.it/sites/unipd.it/files/2018/VENEZUELA.%20LA%20CRISI%20UMANITARIA.%20Tanya%20Nardotto%2C%20Anna%20Rossetto%2C%20Palani%20Zatti.pdf>

4.2.5. Libertà e uguaglianza

Dal quadro sin qui tratteggiato si evince chiaramente come la popolazione venezuelana ormai da anni stia sperimentando condizioni ai limiti della sopravvivenza, a causa di una crisi economica e umanitaria, ma anche politico-istituzionale, che non garantisce la sussistenza ad ampi strati di popolazione, né beni e servizi pubblici di base, nella profonda apprensione di enti, organizzazioni e osservatori impegnati nell'ambito dei diritti umani. Prendendo in considerazione gli aspetti maggiormente funzionali alla nostra analisi, è evidente che le tradizionali libertà democratiche, enucleate nei diritti civili, politici e sociali, siano del tutto deficitarie nel Paese: non giova certamente il quadro economico disastroso e la mancanza di risorse che paralizza l'attività statale, negando prestazioni sociali ed aggravando le condizioni già precarie della popolazione, ma anche il rispetto del complesso di diritti civili e politici tradizionalmente garantiti nelle democrazie contemporanee è fortemente compromesso. È già stata fatta menzione della Fatherland ID card (creata allo scopo di richiedere alloggi, pensioni, alcune prestazioni mediche e sussidi alimentari), attraverso cui le autorità monitorano la quotidianità dei cittadini, sottoponendo a rigidi controlli persino i contenuti postati sulle piattaforme social, per cui almeno 17 persone sarebbero già state poste in stato di arresto, altre trattenute per mesi con evidenti segni di maltrattamenti e torture. Attraverso un sofisticato sistema di monitoraggio, il governo è altresì in grado di negare sussidi alimentari e altri servizi pubblici agli oppositori politici, così come collezionarne dati personali di ogni sorta, negando anche il più elementare diritto alla privacy. È evidente, dunque, che anche l'indipendenza dei media sia soggetta a forti restrizioni: ricorrenti sono i casi di giornalisti minacciati, trattenuti, arrestati e oggetto di violenze in relazione alle loro attività; a molte testate giornalistiche private sono state revocate le concessioni sulla base del generico "interesse nazionale" e il governo è di fatto l'unico detentore delle infrastrutture telecomunicative del Paese, usate per lo più a scopi propagandistici per l'ideologia e i programmi di partito. Nel 2017 l'ANC ha varato una legge estremamente vaga contro i "discorsi di incitamento all'odio", che prevede multe e addirittura la detenzione fino a 20 anni per individui ritenuti colpevoli di aver propagandato messaggi di intolleranza attraverso strumenti tradizionali o social media, compromettendo di fatto anche l'esercizio della libertà di parola. Ostruzione, intimidazione, attacchi e arresti ai danni di

persone legate ai media sono proseguiti anche per tutto il 2018: l'Instituto Prensa y Sociedad Venezuela (IPYS) ha riportato 25 detenzioni arbitrarie ed altri impedimenti ad opera della Commissione Nazionale di Telecomunicazioni (CONATEL), come il divieto alla pubblicazione di report relativi al pessimo operato governativo nell'ambito dei programmi di distribuzione dei sussidi alimentari. Anche la libertà accademica e di insegnamento hanno sofferto del giro di vite imposto dal governo Maduro, in ragione dei recenti tagli imposti al budget e dei limiti ai finanziamenti che hanno inevitabilmente compromesso l'autonomia delle università. Nel 2017, oltretutto, la Commissione Interamericana per i Diritti Umani (CIDH) dell'OSA ha esposto crescente preoccupazione per la detenzione di oltre 300 studenti universitari coinvolti nelle proteste scoppiate nello stesso anno allo scopo di ottenere riforme politiche. Anche la libertà di assemblea, seppur costituzionalmente sancita, non è tuttavia garantita nella prassi: l'infuriare delle proteste antigovernative del 2014 e del 2017, con i conseguenti scontri con le forze di sicurezza governative, ha provocato 136 morti e oltre 1900 feriti, di cui la maggior parte per mano diretta della polizia.¹¹² Più di 12mila persone sono state arrestate dal 2014 in relazione alle proteste, di cui 750 sottoposte a processo dinanzi a tribunali militari e solo in parte successivamente rilasciate. I detenuti sono stati oggetto di gravi abusi da parte delle forze di sicurezza, inclusi atti di tortura come gravi percosse, elettroshock e abusi sessuali. La brutale repressione dei dimostranti nel 2017 per mano governativa ha avuto come prevedibile conseguenza un ridimensionamento netto delle proteste e manifestazioni nel Paese, motivate per lo più della crisi economica e delle gravi condizioni sociali piuttosto che da ragioni strettamente politiche. Analogamente, anche l'azione di attivisti e ONG risulta fortemente limitata a causa di minacce, sanzioni legali e amministrative che ne compromettono fortemente l'attività in territorio venezuelano, facendo da sfondo alla pratica ormai diffusa del governo di delegittimarne l'operato con accuse di cospirazione con i governi stranieri.¹¹³

¹¹² Freedom House, (2019), *Venezuela*, in <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/venezuela>

¹¹³ Human Rights Watch, (2019), *Venezuela, events of 2018*, in <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/venezuela>

Confronto dei risultati e conclusioni

Ripercorrendo le vicissitudini della storia istituzionale e democratica colombiana, brasiliana e venezuelana degli ultimi decenni, l'elaborato pone in evidenza gli elementi di forza e debolezza che contraddistinguono le democrazie di questi paesi, concludendone l'imperfezione e la fragilità, in relazione a talune delle dimensioni di cui si compone la qualità di un regime democratico, seppur riconoscendo peculiarità e differenze sostanziali delle realtà esaminate. Il tratto comune, peraltro condiviso dalla quasi totalità dei paesi latinoamericani, e più drammatico, si identifica nella crisi sociale, dovuta a disegualianza e povertà, i cui indici si collocano tra i più elevati su scala mondiale: proprio nella democrazia, disegualianza e povertà è stato individuato il "triangolo" sudamericano, paradossale circostanza in cui, scontate le differenze esistenti nei vari paesi, vi coesistono libertà politiche e severe privazioni materiali che impediscono il completo esercizio dei diritti di cittadinanza complessivamente intesa. Non è infatti da ricercarsi tanto nella prassi democratica o nelle istituzioni (escludendo dalla generalizzazione il caso del Venezuela, dove è in corso una crisi economica, umanitaria ed istituzionale senza precedenti), seppur manchevoli sotto diversi aspetti, la componente di maggiore fragilità di questi regimi, quanto nella stessa società civile, che riporta notevoli debolezze strutturali a complicare l'esercizio democratico: sperequazioni sociali, disgregazione, debole radicamento della cultura democratica sono solo alcuni dei connotati che le contraddistinguono. Il nodo più significativo è rappresentato dunque dalla trasformazione di tali democrazie "elettorali", che soddisfano i requisiti minimi di garanzia dei diritti politici, in democrazie "della cittadinanza", in grado di misurarsi con la complessità e le problematiche della società di cui devono conquistarsi fiducia e legittimazione come premessa al fine di intraprendere decisioni politiche incisive e collettivamente vincolanti. La nozione stessa di cittadinanza racchiude infatti un complesso di diritti ad essa connaturati e funzionali alla piena realizzazione del potenziale dell'individuo che esulano dai tradizionali diritti politici e si estendono al riconoscimento di diritti civili e sociali, ampliando notevolmente le prerogative soggettive di cui lo Stato è tenuto ad assumersi l'onere e che nei paesi latinoamericani risultano tutt'altro che consolidate. Con questo non si intendono sottovalutare le disfunzioni croniche da cui tali sistemi sono affetti, a partire dalle modalità di esercizio del controllo politico che, seppur

costituzionalmente riconosciuto nella divisione dei poteri e nella possibilità di reciproca sanzione nell'ambito dei tradizionali meccanismi di check and balance risulta spesso disatteso nella prassi, con l'incremento delle prerogative presidenziali, la politicizzazione della magistratura che in alcune circostanze rappresenta ancora un nodo da sciogliere, così come la corruzione della funzione pubblica e le diffuse pratiche clientelari che alterano l'esercizio democratico quotidiano. Nell'intento di operare una comparazione esplicita della qualità democratica nei tre paesi oggetto di sviluppo, si procederà al confronto delle dimensioni di *rule of law*, responsabilità elettorale ed inter-istituzionale, capacità di risposta, libertà e uguaglianza nelle diverse realtà istituzionali, allo scopo di individuarne pregi e mancanze e delinearne un bilancio complessivo in una rappresentazione grafica.

La *rule of law*, intesa come applicazione efficace delle norme giuridiche e riconoscimento della supremazia della legge al cospetto delle autorità, nel caso della Colombia risulta in larga misura compromessa dalla diffusione di pratiche clientelari che informano i comportamenti dei pubblici funzionari, divenendo spesso veri paradigmi culturali nella prassi quotidiana ed esponendo lo Stato al rischio di "cattura" da parte delle organizzazioni illegali, autentici riferimenti sociali nelle realtà in cui lo Stato manca. Ne costituisce un valido esempio la carriera amministrativa, elemento fondamentale al rafforzamento dell'apparato statale che sottintende la garanzia di accesso alle cariche per merito individuale a garanzia dell'imparzialità e legalità dell'esercizio delle funzioni pubbliche, che in Colombia è in larga misura disattesa e le nomine spesso politicizzate, aggravando così la debolezza di un apparato istituzionale già vulnerabile. Diverso è il caso brasiliano, dove nettamente più consolidato è il riconoscimento della *rule of law*, in virtù anche delle molteplici riforme introdotte alle istituzioni degli organi giudiziari, migliorate nelle strutture legali e procedurali incrementandone efficienza e accessibilità da parte dei cittadini. Al di là del riconoscimento costituzionale del principio della certezza del diritto e delle misure legislative implementate a partire dagli anni duemila, il progresso è emerso inequivocabilmente nell'ambito del recente scandalo che ha scosso il Paese dalle fondamenta, a seguito della condanna di centinaia di politici e uomini d'affari per concorso in schemi di corruzione che vedevano il coinvolgimento di numerose compagnie statali, adottando una strategia di contrasto che ha reso il Brasile un modello per molti altri paesi della regione. La riflessione è di estrema attualità per il Venezuela,

da anni afflitto da una gravissima crisi politica e istituzionale che ha sovvertito ogni funzionalità democratica: significativa in tal senso è stata l'iniziativa del Presidente Maduro di convocare nel 2017 un'Assemblea Nazionale Costituente, peraltro ignorando le disposizioni costituzionali relative a indizione e composizione, in un'atmosfera di polarizzazione estrema del sistema politico e decretarne l'assunzione di prerogative legislative di cui formalmente era titolare l'Assemblea Nazionale (passata per la prima volta nel 2015 sotto il controllo dell'opposizione). Si trattò di una misura unilateralmente imposta, disconoscendo qualsiasi prassi e norma predeterminata, dietro una parvenza di legalità supportata peraltro della Corte Suprema di Giustizia, anch'essa fortemente politicizzata, che dimostra come il modello democratico partecipativo sia stato del tutto ignorato e il funzionamento della *rule of law* compromesso, nell'apprensione generale di organizzazioni, istituzioni e osservatori per la degenerazione della democrazia nel Paese. La *seconda* qualità democratica analizzata si identifica nella responsabilità, intesa come l'impegno dei leader eletti a rispondere ai cittadini (responsabilità elettorale, strettamente connessa alle dimensioni di partecipazione e competizione) e ad altri organi costituzionali (responsabilità inter-istituzionale) delle decisioni intraprese nell'esercizio delle rispettive funzioni. Nell'ambito del secondo profilo, la Colombia ha riportato, in particolare dall'inizio del nuovo millennio, uno squilibrio istituzionale consistente verso la centralizzazione dei poteri che ha di fatto snaturato il dettato costituzionale, con un incremento delle prerogative riconosciute all'esecutivo (e dunque al Presidente), di cui è manifesto l'istituzione dei Consigli Comunitari, di fatto espressione dell'ingerenza del governo centrale nelle competenze attribuite alle autorità locali, e l'istituto della rielezione presidenziale immediata, esclusa dall'ordinamento solo nel 2015. La tendenza all'accentramento è stata ulteriormente complicata nella dimensione orizzontale (soprattutto durante la presidenza Uribe), oltre che dai consistenti poteri di nomina dei funzionari apicali riconosciuti al Presidente, anche dalla perdita della funzione di contrappeso istituzionale del Congresso, i cui esponenti erano di fatto avvallati dalla presidenza e i rispettivi atti tipici una sorta di controfirma delle decisioni governative, cui fece seguito una grave crisi di legittimità dell'istituzione in ragione della compromissione di oltre un quarto dei parlamentari con attori illegali. L'unico contropotere ad essersi dimostrato effettivamente in grado nel tempo di contrastare le ingerenze dell'esecutivo è stato individuato nelle supreme magistrature (Corte Suprema di Giustizia e Corte

Costituzionale), che hanno dimostrato risolutezza nel criminalizzare esponenti del Congresso e funzionari pubblici colpevoli di corruzione e nel resistere ai tentativi di riconfigurazione istituzionale. In merito al profilo elettorale della responsabilità, inclusivo di competizione e partecipazione politica, significativo è lo spazio riservato dalla Costituzione Colombiana alla partecipazione popolare alla gestione pubblica (ben 38 articoli) nelle sue molteplici forme, sebbene nella prassi gli iter burocratici farraginosi e la legislazione ridondante costituiscano un valido deterrente, unitamente alla scarsa cultura politica e condivisione dei valori democratici che riducono di fatto il coinvolgimento all'arena elettorale. Il sistema partitico ha subito una completa ristrutturazione negli ultimi decenni (favorita dall'Atto Legislativo 1/2003), in ragione della perdita di consensi subita dai partiti storici, liberale e conservatore, che a lungo hanno dominato il panorama politico del Paese, e dell'attivismo di partiti minori di recente formazione rappresentativi di identità religiose ed etniche, oltre che della dinamicità delle formazioni di sinistra (PDA) che hanno consolidato il pluralismo del sistema. In linea con la tendenza non estranea a molte altre democrazie nel mondo, il sistema manifesta limitata tendenza al consolidamento ed elevata volatilità, in ragione del modesto radicamento territoriale, oltre che delle leadership ed ideologie sbiadite. Nel caso del Brasile, la responsabilità elettorale si attesta nel complesso soddisfacente, sebbene non trascurabile sia l'elevata disillusione nei confronti dei maggiori partiti politici del Paese, fomentata anche dai numerosi scandali per corruzione, dalle tensioni economiche e dalla crescita della criminalità, elementi decisivi nell'affermazione del leader anti-establishment di estrema destra Jair Bolsonaro, nell'ambito di una campagna elettorale contraddistinta da violenze e retorica aggressiva. Il sistema multipartitico è caratterizzato da una vigorosa competizione, che garantisce alternanza elettorale e concrete possibilità anche per i partiti minori di accedere a quote di rappresentanza. La crescita della cultura della cittadinanza attiva ha sensibilmente rafforzato gli spazi di partecipazione popolare introdotti dalla Costituzione del 1988, come i Consigli di Politica Pubblica, istituiti allo scopo di deliberare politiche di spessore con il più ampio coinvolgimento della società civile nelle diverse articolazioni territoriali, seppur ampi strati di popolazione povera restino esclusi dai meccanismi decisionali. Anche la responsabilità inter-istituzionale riporta performances incoraggianti, in virtù del successo delle indagini per corruzione condotte da un apparato giudiziario attivo e in larga misura indipendente, rafforzato

ulteriormente dal 45° emendamento costituzionale del 2004 istitutivo del Consiglio Nazionale di Giustizia, in funzione di supervisione dell'operato e della trasparenza degli organi. Diverso il caso del Venezuela, dove l'involuzione del regime democratico cui si è assistito in tempi recenti ha determinato il deterioramento delle istituzioni e la concentrazione dei poteri nelle mani del Presidente Maduro, compromettendo - o addirittura impedendo - il controllo politico nell'ambito dei tradizionali meccanismi di check and balance, circostanza aggravata da un apparato giudiziario strumentalizzato a fini politici e da un organo legislativo esautorato. Il giro di vite imposto dal regime sulle opposizioni e relative funzioni costituzionali ha altresì annullato ogni dibattito politico, vanificando ogni possibile controbilanciamento allo strapotere presidenziale. Anche le procedure elettorali sono state in larga parte disconosciute, così come i loro esiti, in contesti di elezioni corrotte che hanno registrato affluenze minime e mancanza di effettiva competizione per le quote di rappresentanza. La *terza* dimensione della qualità democratica indagata si identifica nella capacità di risposta, ovvero efficienza ed efficacia dell'amministrazione nel porre in essere politiche pubbliche e conseguire risultati coerenti con gli obiettivi prestabiliti nell'esercizio delle rispettive funzioni. In Colombia, l'Indice di Performance Integrale inerente alla gestione municipale nel rispetto del Piano Nazionale di Sviluppo ha registrato valori sensibilmente in crescita dal 2005 al 2015, analogamente si attesta l'Indice di Governo Aperto, che rileva l'incidenza della corruzione nell'operato municipale: consistenti sono stati gli sforzi di coordinamento tra i diversi livelli territoriali che hanno consentito politiche economiche e sociali complessivamente di successo e, in ultima analisi, una migliore qualità di vita nel Paese. Il PIL pro capite è raddoppiato dal 1980 al 2015 e l'indice di povertà dimezzato nel primo decennio degli anni duemila, nell'ambito di un quadro macroeconomico piuttosto stabile che ha consentito reazioni flessibili all'oscillazione dei prezzi delle materie prime ed una crescita superiore alla media stimata nella regione latinoamericana. Nonostante le congiunture economiche favorevoli dell'ultimo periodo, il sistema sconta le difficoltà derivanti dalla bassa produttività e dall'elevata incidenza di lavoro informale, complici i limitati investimenti in tecnologia e modernizzazione e la scarsa copertura educativa funzionale alla crescita della forza lavoro qualificata. Nel caso del Brasile, il panorama multipartitico e ideologicamente frammentato ebbe l'effetto perverso di incrementare sensibilmente i costi di coalizione, inficiando spesso la capacità dei governi di

implementare i rispettivi programmi e la lungimiranza degli orizzonti politici. Le prerogative presidenziali, tuttavia, si sono dimostrate in generale all'altezza di far fronte ad eventi di eccezionale gravità, come l'iperinflazione esplosa negli anni Ottanta, e di stabilizzare il quadro macroeconomico del Paese, garantendo maggiore flessibilità dell'economia agli shock esterni. Oggi le modalità programmatiche di lungo periodo alla base della formazione delle coalizioni si ergono su incentivi trasparenti da parte del Presidente, nell'ambito di un corretto bilanciamento tra potere esecutivo e legislativo che garantisce agilità e risolutezza al policy making, pur premesso il ruolo centrale del Presidente e delle sue abilità nella negoziazione. Un buon indicatore della capacità di governo brasiliana è rappresentata dallo sviluppo socioeconomico, cui hanno giovato politiche di successo nell'ambito della riduzione del tasso di povertà (che tuttavia si mantiene elevato) e delle disparità sociali, sebbene le proiezioni future si confermino instabili, dopo la stagnazione produttiva che ha interessato il Paese nell'ultimo decennio, e l'esclusione economica interessi tuttora ampi strati di popolazione. Per il Venezuela è complesso valutare coerenza, efficienza ed efficacia dei programmi di un governo di cui si contesta addirittura la legittimità, posto che il PSUV di Maduro è di fatto la sola alternativa politica, supportata altresì delle forze militari. In rapporto allo sviluppo socioeconomico, tuttavia, è evidente il fallimento delle misure implementate dall'attuale amministrazione al fine di contrastare la crisi economica e umanitaria che da anni funesta il Paese, in recessione dal 2014 e attualmente vessato da un'inflazione record che ha raggiunto i 10 milioni % nel 2019. Le radici dell'attuale condizione sono tuttavia da collocarsi negli anni Cinquanta e nella miopia dell'ex Presidente Chávez (peraltro perseguita dall'attuale Maduro) di non aver provveduto a diversificare l'economia venezuelana, strutturandola esclusivamente sull'export del petrolio e importando oltre il 90% dei beni di consumo, legando così il destino del Paese all'instabilità del prezzo dell'oro nero, accanto alle enormi spese varate a carico dall'amministrazione per politiche sociali a beneficio delle classi socialmente deboli.

La *quarta* ed ultima delle qualità analizzate attiene alla libertà e uguaglianza come cuore dei valori democratici, espressi nei diritti politici, civili e sociali sanciti nelle carte costituzionali, convenzioni e trattati internazionali. Fondamentale risultò, nel caso della Colombia, l'apporto della Costituzione del 1991 che dedicò ampio spazio alla protezione statale dei diritti, rappresentando un'autentica rivoluzione nell'ambito dei diritti umani

con particolare riguardo anche alla salvaguardia delle comunità indigene. Indubbiamente sussistono gravi mancanze e la disuguaglianza si conferma tra le maggiori sfide del Paese, accanto ai numerosi solleciti all'esecuzione delle sentenze emesse dalla Corte Interamericana dei Diritti Umani in relazione a violazioni dei diritti umani commesse durante il conflitto armato. Tuttavia il rapporto del governo colombiano del 2017, inerente alla tutela dei diritti umani, ha registrato un miglioramento significativo, grazie anche all'impulso normativo ed istituzionale dell'ex Presidente Santos per la promozione di pace, sicurezza e giustizia nel Paese. Maggior vigore ai progressi, riconosciuti peraltro anche dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, è senza dubbio derivato dalla conclusione dell'Accordo di Pace con le FARC del 2016, che ha posto fine ad oltre 50 anni di violente ostilità sul territorio nazionale. In Brasile, nonostante le disposizioni costituzionali, la ratifica delle numerose convenzioni e i meccanismi di contrasto implementati sussistono gravi mancanze in relazione alla sicurezza pubblica, con un tasso di omicidi record toccato nel 2017 e ripetuti abusi commessi dalle forze di polizia in relazione all'uso eccessivo della forza; molte sono anche le responsabilità attribuite all'esercito, spesso investito delle funzioni di ordine e sicurezza urbana, in merito alle quali non sono stati divulgati i rapporti sollecitati dalla Corte Interamericana dei Diritti Umani. Le presidenziali del 2018 si sono svolte in un'atmosfera eccezionalmente violenta di cui sono stati vittime anche molti attivisti impegnati nella tutela dei diritti relazionati al possesso della terra da parte delle comunità indigene e nella difesa ambientale; in tale contesto, anche la libertà dei media è risultata fortemente compromessa. Un cenno merita anche il trattamento dei rifugiati venezuelani, per i quali del tutto deficitaria si conferma l'azione del governo brasiliano, con meccanismi di integrazione pressoché inesistenti e disfunzionali. Ancora oggi, infine, il Brasile non ha ottemperato agli obblighi internazionali in relazione al perseguimento dei crimini in violazione dei diritti umani commessi durante il regime militare, in virtù di una contestata legge di amnistia degli anni Ottanta che tutela l'impunità dei colpevoli.

Più drammatico è il caso del Venezuela, dove la popolazione ormai da anni sperimenta condizioni ai limiti della sopravvivenza, in ragione della grave crisi economica, politica e umanitaria che desta l'apprensione dei maggiori osservatori per la tutela dei diritti umani nel mondo. Le tradizionali libertà democratiche sono soggette a forti limitazioni e il quadro economico disastroso impedisce la reperibilità dei beni di consumo di base, oltre

che la fornitura di gran parte dei servizi pubblici. Ne è esempio manifesto la Fatherland ID Card, utilizzata dal governo venezuelano per monitorare la quotidianità dei cittadini e negare sussidi e prestazioni sociali agli oppositori politici. Il giro di vite imposto dal regime di Maduro ha di fatto soppresso l'indipendenza del media in virtù di un non meglio precisato "interesse nazionale", tacitato le opposizioni strumentalizzando leggi contro l'incitamento all'odio e all'intolleranza, restringendo così la libertà di espressione e impedendo la divulgazione di materiali ritenuti sfavorevoli all'operato governativo. Analogamente sono state contingentate le risorse destinate all'istruzione universitaria, compromettendone l'autonomia, e limitata fortemente la libertà di assemblea, soprattutto a seguito delle proteste antigovernative del 2014 e del 2017, represses dalle forze di sicurezza con centinaia di morti, migliaia di feriti e oltre 12mila arresti.

Esprimendo il contenuto dell'analisi attraverso una rappresentazione grafica, in funzione di sinossi della comparazione, otteniamo una matrice dei dati, le cui dimensioni sono costituite verticalmente dalle *proprietà* espressione della qualità democratica: *rule of law*, responsabilità (nelle due modalità alternative di elettorale ed inter-istituzionale), capacità di risposta (inclusiva della modalità relativa allo sviluppo socioeconomico); e orizzontalmente dai paesi (*casi*) oggetto di approfondimento (Colombia, Brasile, Venezuela).

	Rule of law	Responsabilità		Capacità di risposta
		Elettorale	Inter-istituzionale	
Colombia	basso	medio	medio	medio
Brasile	medio	alto	medio	medio
Venezuela	basso	basso	basso	basso

La scala (*basso, medio, alto*) identifica – sommariamente ma piuttosto chiaramente - il grado di intensità con cui le diverse proprietà si manifestano nei casi oggetto di studio: la Colombia si assesta su posizioni intermedie in relazione a responsabilità e capacità di risposta, riportando tuttavia carenze significative nella dimensione della *rule of law*; il Brasile presenta livelli intermedi nella generalità delle qualità indagate, fatta eccezione per la responsabilità di tipo elettorale che si attesta elevata; il Venezuela conferma la grave crisi economica, politica e sociale in atto riportando mancanze consistenti in rapporto al complesso delle proprietà analizzate.

Riferimenti bibliografici

- Amnesty International, (2018), *Brasile - Rapporto annuale 2017-2018*, in <https://www.amnesty.it/rapporti-annuali/rapporto-annuale-2017-2018/americhe/brasile/>
- Amortegui, F. S. (2019), “Efecto del umbral en el sistema electoral colombiano // Effect of threshold in electoral system in Colombia”, in *Cuestiones politicas*, vol. 34, N° 60, IEPDP - Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, pp. 48-67
- Ayestaran, Carla Santaella, (2011), *Constituciones de Venezuela – Monografias.com*, in <https://www.monografias.com/trabajos87/constituciones-venezuela/constituciones-venezuela.shtml>
- Cendales, A., (2017), *La cultura política en Colombia*, in <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/la-cultura-politica-en-colombia-412287>
- Costituzione della Repubblica Italiana (1948), *Art. 3 - Principi fondamentali*
- Daza, J. (2014), “Partidos y partidismo. Los partidos políticos colombianos y su enraizamiento en la sociedad”, in *Facultad de derecho y ciencias políticas*, vol. 44, N° 120, pp. 311-347
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (2018), *Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional (EDI)*, in <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi>
- Figueiredo, Marcelo, (2010), *Il modello federale brasiliano (storia, disciplina e sistema delle risorse finanziarie)*, in https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_5_6_2010/Figueredo.pdf

- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), (2018), *Stato della Sicurezza Alimentare e della Nutrizione nel mondo 2018*, in <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/>
- Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, (1973), *Lo “Sviluppo del Sottosviluppo” in America Latina*, in <http://fondazionefeltrinelli.it/lo-sviluppo-del-sottosviluppo-in-america-latina/>
- Freedom House (2019), *Freedom in the world 2019*, in <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019>
- Freedom House (2019), *Brazil*, in <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/brazil>
- Freedom House, (2019), *Venezuela*, in <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/venezuela>
- Gobierno de Colombia, (2017), *Informe anual de derechos humanos*, in <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/informe%20ddhh%2020172.pdf>
- Gonzáles, N. C., (2011), *Participación ciudadana y cultura política en Colombia? Un contraste de las experiencias de la Asamblea Constituyente de Mogotes y del Proyecto Nasa del Cauca*, in *Culturas políticas en la región andina*, a c. di Christian Büschges, Olaf Kaltmeier, e Sebastian Thies. Frankfurt a. M., Madrid: Iberoamericana Vervuert, 49–68. <http://www.degruyter.com/view/books/9783954871513/9783954871513-003/9783954871513-003.xml>
- Grassi, D., (2013), *Le nuove democrazie, i processi di democratizzazione dopo la caduta del Muro di Berlino*, il Mulino, Bologna, pp. 87-175

- Hellinger, D., (febbraio 2019), *Venezuela: Historia de Dos Presidentes*, *The Conversation*, in <http://theconversation.com/venezuela-historia-de-dos-presidentes-111166>

- Human Rights Watch, (2018), *Brasil - Eventos de 2018*, in <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326043>

- Human Rights Watch, (2019), *Venezuela - events of 2018*, in <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/venezuela>

- Il Post, (aprile 2019), *I primi disastrosi 100 giorni di Bolsonaro*, in <http://www.ilpost.it/2019/04/20/bolsonaro-100-giorni/>

- Info Mercati Esteri (IME), (2019), *Quadro Macroeconomico - Brasile*, in http://www.infomercatiesteri.it/quadro_macroeconomico.php?id_paesi=38

- International Commission of Jurists (ICJ), (2019), *No Room for Debate - The National Constituent Assembly and the Crumbling of the Rule of Law in Venezuela*, in <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/07/Venezuela-No-room-for-debate-Publications-Reports-Fact-finding-mission-reports-2019-ENG.pdf>

- Isaza, C. E., (2015), *Capacidad del Estado: cómo medir y qué medir para mejorar el desempeño de la administración pública*, in https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/P4_Carolina%20Isaza.pdf

- Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), (2018), *Il Brasile di Bolsonaro*, in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/il-brasile-di-bolsonaro-21529>

- Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), (2019), *I negoziati per la crisi venezuelana: un altro tentativo inutile?*, in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-negoziati-la-crisi-venezuelana-un-altro-tentativo-inutile-23515>
- Jaramillo Pérez, J. F., 2016, *Constitución, democracia y derechos*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, pp. 28-56
- Lipset, S.M. (1959), *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, *The American Political Science Review*”, 53, I, pp. 69-105
- Lijphart, A. (1971), “Comparative Politics and Comparative Method”, in *The American Political Science Review*, vol. 65, n. 3, pp. 682-693
- Lorenzon, G., (2017), *Corruption and the Rule of Law - How Brazil Strengthened Its Legal System*, in <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa-827.pdf>
- Martz, J. D., (1966), “The Place of Latin America in the Study of Comparative Politics”, in *The Journal of Politics*, vol. 28, No. 1, pp. 57-80
- Monroe, J., Dottrina Monroe, *Dizionario di Storia* (2010), Treccani, in http://www.treccani.it/enciclopedia/james-monroe_%28Dizionario-di-Storia%29/
- Morbidelli, G., Pegoraro, L., Rinella, A., Volpi, M. (2016), *Diritto pubblico comparato*, G. Giappichelli Editore, Torino, pp. 290-294, 439
- Morlino, L. (2014), *Democrazia e mutamenti - attori, strutture, processi*, Luiss University Press, Roma, pp. 17-31, 35-38, 41-48, 185-200

- Mosquera, J. A. H., Lisneider, H. C., (2016), “La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución”, in *Justicia Juris*, vol. 12, N° 2, pp. 59-76
- Observatori Solidaritat, *Historia política de Colombia*, in <http://observatori.org/colombia/historia-politica-de-colombia/?lang=es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2017), *Estudios Económicos de la OCDE -Colombia*, in <http://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2017-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), (2018), *Brazil Policy Brief - Public governance, building public trust through further reforms to safeguard responsiveness and integrity*, in <https://www.oecd.org/policy-briefs/Brazil-Building-public-trust-en.pdf>
- Panebianco, A., Democrazia, *Enciclopedia del Novecento*, II Supplemento (1998) Treccani, in http://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_res-a115e63b-87f0-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/
- Pelaggi, S. (2013), America latina: una realtà in continuo cambiamento, *Atlante Geopolitico 2013*, in http://www.treccani.it/enciclopedia/america-latina-una-realta-in-continuo-cambiamento_%28Atlante-Geopolitico%29/
- Pegoraro, L., Rinella, A. (2017), *Sistemi costituzionali comparati*, G. Giappichelli editore, Torino, pp. 33-39, 86-87
- Pereira, C., (2010), *Policymaking in Multiparty Presidential Regimes: A Comparison between Brazil and Ecuador*, in https://www.researchgate.net/publication/227600854_Policymaking_in_Multiparty_Presidential_Regimes_A_Comparison_Between_Brazil_and_Ecuador

- Pérez, J. F. J., 2016, *Constitución, democracia y derechos*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, pp. 260-311
- Pierson, P. (2000), *Increasing Return, Path Dependence and the Study of Politics*, in “American Political Science Review”, 94, 2, pp. 251-267
- Procuraduría General de la Nación, (2015), *Índice de Gobierno Abierto – IGA*, in <https://www.procuraduria.gov.co/porta/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe, *La democracia en América Latina - hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires: Alfaguara, in <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- Sartori, G. (1990), “Comparazione e metodo comparato”, in *Rivista italiana di scienza politica*, XX, n.3, pp. 397-416
- Stern, S.J. (1985), *Latin America’s Colonial History: Invitation to an Agenda*, in *Latin America Perspectives*, Vol 12, No. 1, pp. 3-16
- Sviluppo, in via di, *Dizionario di Economia e Finanza* (2012), Treccani, in http://www.treccani.it/enciclopedia/in-via-di-sviluppo_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/
- Testa, R. (2019), *L’America Latina nel 2019: crescita economica, mercati e materie prime*, in <https://www.lindro.it/lamerica-latina-nel-2019-crescita-economica-mercato-e-materie-prime/>
- The Economist Intelligence Unit (2018), *Democracy index 2018*, in <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

- The Economist, (luglio 2019), *Maduro resta al potere anche se l'ONU lo accusa di violenze e torture*, in <http://internazionale.it/notizie/2019/07/18/venezuela-maduro-onu>
- Tosi, G., *Il Brasile dalla dittatura al governo Lula: aspetti interni e internazionali*, in <http://www.juragentium.org/topics/latina/it/tosi.htm>
- Transform Italia, (febbraio 2019), *Brevissima historia del Venezuela e di come e cosa si intende distruggere*, in <https://www.transform-italia.it/brevissima-historia-del-venezuela-e-di-come-e-cosa-si-intende-distruggere/>
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), (2018), *Situación actual del conflicto armado en Colombia*, in <https://eacnur.org/blog/situacion-actual-del-conflicto-armado-en-colombia/>
- United Nations Development Programme, (2011) *Making the state responsive: experience with democratic governance assessments*, in https://www.undp.org/content/dam/undp/documents/partners/civil_society/additional_documents/Africa%20Forum%20on%20Civil%20Society%20and%20Governance%20Assessments/Making%20the%20state%20responsive.pdf
- Università degli Studi di Padova, (2018), *Diritti Umani e Inclusione - Il Venezuela e la crisi Umanitaria*, in <https://www.unipd.it/sites/unipd.it/files/2018/VENEZUELA.%20LA%20CRISI%20UMANITARIA.%20Tanya%20Nardotto%20Anna%20Rossetto%20Palani%20Zatti.pdf>
- Vanhanen, T. (1990), *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*, Crane Russank, New York
- Vassallo, S., (2016), *Sistemi politici comparati*, il Mulino, Bologna

- Villegas, M. G., Rebolledo, J. E. R., 2010, *Estado Alterado, clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*, Dejusticia, Bogotá, PP. 7-21, 33-40

- Villegas, M. G., Rebolledo, J. E. R., 2009, *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, pp. 55-81, 314-372

- Villegas, M. G., Ceballos Bedoya, M. A., 2016, *Democracia, justicia y sociedad. Diez años de investigación en Dejusticia*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, pp. 192-218, 236-241

- Washington Consensus, *Lessico del XXI secolo* (2010), Treccani, in http://www.treccani.it/enciclopedia/washington-consensus_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/

- Wilson Center - Brazil Institute, (2015), *The Rule of Law in Brazil: Three Decades of Progress and Challenges*, in <https://www.wilsoncenter.org/event/the-rule-law-brazil-three-decades-progress-and-challenges-0>

- Zanatta, L., *Politica e sviluppo in America Latina, XXI Secolo*, Treccani, in http://www.treccani.it/enciclopedia/politica-e-sviluppo-in-america-latina_%28XXI-Secolo%29/

Riassunto

Muovendo dalla nozione più ampia e complessa di democrazia, completa di una dimensione empirico procedurale accanto ad una connotazione espressamente normativa, e dalla consapevolezza della portata dirompente di tale concetto, la trattazione sviluppa un'analisi della democratizzazione dello Stato colombiano, in prospettiva comparata rispetto ai vicini Brasile e Venezuela, in relazione ai quali, oltre alla contiguità geografica, presenta rilevanti affinità e tratti comuni. L'ambizione dello studio è stimare, con la migliore approssimazione possibile, la qualità democratica dei paesi oggetto di indagine, nell'intervallo di tempo intercorso dagli inizi del XXI secolo ai giorni nostri. La nota organizzazione non governativa americana Freedom House, che dagli anni Settanta stila un report annuale ("Freedom in the World") sullo stato della democrazia in 195 paesi e 14 territori, ha infatti registrato, relativamente al 2019, il tredicesimo anno consecutivo di declino generalizzato degli indici in varie regioni del mondo, inclusa quella latinoamericana; analogamente, il contributo fornito dall'Economist Intelligence Unit (EIU), attraverso l'elaborazione del "Democracy Index", più attento ad aspetti e variabili sociali, cultura popolare e performance di governo, ha riportato dati preoccupanti in relazione al declino della democrazia nel mondo. Nonostante sensibili variazioni regionali, i valori complessivamente registrati hanno mostrato tendenze regressive nell'ultimo decennio: l'area comprensiva di America Latina e Caraibi conta 24 paesi che spaziano dalle "Democrazie complete" (Uruguay e Costa Rica), ai "Regimi autoritari" (Venezuela e Nicaragua), con una netta prevalenza di stati qualificati come "Democrazie imperfette". Pur trattandosi dell'area più democratica del mondo in via di sviluppo, non è stata estranea alla recente involuzione, soprattutto nelle categorie di processo elettorale, pluralismo, funzione di governo e libertà civili; l'esercizio democratico in questi territori sconta altresì il gravoso peso di una corruzione dilagante e del crimine organizzato, da tempo un flagello che amaramente li contraddistingue. In oltre 200 anni di indipendenza, le vicissitudini delle democrazie latinoamericane si sono caratterizzate per l'assoluta precarietà: man mano che la democrazia si consolidava nelle costituzioni, questa si demoliva nella pratica, con scontri, colpi di stato, violazioni sistematiche delle pratiche democratiche giustificate ai fini del ripristino della legalità, in altre parole la democrazia disconosciuta in nome di se stessa. Oggi il rischio di minacce "tradizionali" dei regimi democratici nell'area sembra pressoché superato, ma la poca vitalità e l'appiattimento

della realtà democratica di molti stati rinnova l'esigenza di rilanciare il dibattito politico e la riflessione nella creazione di agende adeguate, allo scopo di coinvolgere attivamente i cittadini nello sviluppo dei rispettivi paesi. Aspetto, quest'ultimo, essenziale al fine di preservare ed espandere la democrazia ma tutt'altro che spontaneo: volontà, progettualità, leadership, sostegno popolare, autorità statale sono solo alcuni degli elementi alla base dell'implementazione delle pratiche democratiche, in cui molti degli stati latinoamericani risultano, almeno in parte, carenti. Accennando alla pratica della comparazione e alla metodologia adottata nello sviluppo della trattazione, si evince come l'utilità di porre a confronto due o più entità risieda nel fatto che esse riportino attributi solo in parte condivisi, in altre parole, comparare assimila e diversifica entro determinati limiti. Da qui la scelta di un'applicazione *intra-area* del metodo comparato, che consente di accostare realtà che presentano rilevanti tratti comuni, come la Colombia, il Brasile e il Venezuela, che oltre alla vicinanza geografica, al trascorso coloniale e alla tradizione presidenzialista, sono accomunati da sistemi culturali e politici misti, risultato di un passato tradizionale fortemente radicato, così come da una cornice politica prevalentemente personale, in cui lealtà e alleanze si consolidano per lo più su base individuale piuttosto che su principi ed espedienti politici, e l'identificazione di un orientamento o addirittura un intero sistema politico nel suo leader è alla base del consenso. Non solo, le società si contraddistinguono per la bassa integrazione, dovuta anche alle radicate diseguaglianze che rendono complessa l'elaborazione di progetti politici ampiamente condivisibili, accanto alla scarsa cultura democratica che complica ulteriormente il quadro. A ciò si accompagnano sistemi partitici deboli e disgregati, con scarse capacità di sintetizzare efficacemente gli interessi degli elettori in proposte concrete, riflettendo per lo più visioni estranee alle esigenze delle masse popolari, e disfunzioni croniche dei meccanismi democratici che compromettono la stabilità dei governi. L'analisi si articola in un *case study*, limitatamente al caso colombiano, caratterizzata da un grado di approfondimento maggiore, accostato alle trattazioni relative a Brasile e Venezuela, in prospettiva comparata, prendendo in considerazione le dimensioni rilevanti che qualificano la democraticità di un paese: le procedure, i contenuti e il risultato, al fine di realizzarne un bilancio dello stato di salute complessivo. All'interno delle tre dimensioni individuate, tali qualità si identificano rispettivamente in: *rule of law*, responsabilità inter-istituzionale, responsabilità elettorale, declinata nelle due sottocategorie di partecipazione

e competizione (profilo procedurale), capacità di risposta, libertà e uguaglianza (profilo sostanziale e contenutistico). Ripercorrendo le vicissitudini della storia istituzionale e democratica colombiana, brasiliana e venezuelana degli ultimi decenni, l'elaborato pone dunque in evidenza gli elementi di forza e debolezza che contraddistinguono le democrazie di questi paesi, concludendone l'imperfezione e la fragilità, in relazione a talune delle dimensioni di cui si compone la qualità di un regime democratico, seppur riconoscendo peculiarità e differenze sostanziali delle realtà esaminate. Il tratto comune, peraltro condiviso dalla quasi totalità dei paesi latinoamericani, e più drammatico, si identifica nella crisi sociale, dovuta a disuguaglianza e povertà, i cui indici si collocano tra i più elevati su scala mondiale: proprio nella democrazia, disuguaglianza e povertà è stato individuato il "triangolo" sudamericano, paradossale circostanza in cui, scontate le differenze esistenti nei vari paesi, vi coesistono libertà politiche e severe privazioni materiali che impediscono il completo esercizio dei diritti di cittadinanza complessivamente intesa. Non è infatti da ricercarsi tanto nella prassi democratica o nelle istituzioni, seppur manchevoli, la componente di maggiore fragilità di questi regimi, quanto nella stessa società civile, che riporta notevoli debolezze strutturali a complicare l'esercizio democratico: sperequazioni, disaggregazione, debole radicamento della cultura democratica sono solo alcuni dei connotati che le contraddistinguono. La nozione stessa di cittadinanza racchiude infatti un complesso di diritti ad essa connaturati e funzionali alla piena realizzazione del potenziale dell'individuo che esulano dai tradizionali diritti politici e si estendono al riconoscimento di diritti civili e sociali, ampliando notevolmente le prerogative soggettive di cui lo Stato è tenuto ad assumersi l'onere e che nei paesi latinoamericani risultano tutt'altro che consolidate. Con questo non si intendono sottovalutare le disfunzioni croniche da cui tali sistemi sono affetti, a partire dalle modalità di esercizio del controllo politico che, seppur costituzionalmente predisposto nella divisione dei poteri nell'ambito dei tradizionali meccanismi di check and balance risulta spesso disatteso nella prassi, con l'incremento delle prerogative presidenziali, la politicizzazione della magistratura, così come la corruzione della funzione pubblica e le diffuse pratiche clientelari che alterano l'esercizio democratico quotidiano. Dall'approfondimento del caso colombiano emerge un quadro di debolezza sostanziale della democrazia, in relazione a talune delle dimensioni indice di qualità analizzate, nonostante l'apparente consolidamento costituzionale e formale delle

pratiche: la *rule of law* risulta in larga misura compromessa dalla diffusione di pratiche clientelari che informano i comportamenti dei pubblici funzionari, divenendo spesso veri paradigmi culturali ed esponendo lo Stato al rischio di “cattura” da parte delle organizzazioni illegali. Significativo in relazione al profilo della responsabilità è lo squilibrio istituzionale consistente verso la centralizzazione dei poteri che ha di fatto snaturato il dettato costituzionale, con un incremento delle prerogative riconosciute all’esecutivo (dunque al Presidente), circostanza ulteriormente complicata dalla perdita della funzione di contrappeso istituzionale del Congresso, in ragione anche della grave crisi di legittimità derivata dalla compromissione di oltre un quarto dei parlamentari con attori illegali. L’unico contropotere ad essersi dimostrato effettivamente in grado di contrastare le ingerenze dell’esecutivo è stato individuato nelle supreme magistrature (Corte Suprema di Giustizia e Corte Costituzionale), che hanno dimostrato risolutezza nel criminalizzare esponenti del Congresso e funzionari pubblici colpevoli di corruzione e nel resistere ai tentativi di riconfigurazione istituzionale. In merito al profilo elettorale della responsabilità, inclusivo di competizione e partecipazione politica, significativo è lo spazio riservato dalla Costituzione Colombiana alla partecipazione popolare alla gestione pubblica, sebbene nella prassi gli iter burocratici farraginosi e la legislazione ridondante costituiscano un valido deterrente, unitamente alla scarsa cultura politica e condivisione dei valori democratici che riducono di fatto il coinvolgimento all’arena elettorale. Il sistema partitico ha subito una completa ristrutturazione negli ultimi decenni, in ragione della perdita di consensi subita dai partiti storici, liberale e conservatore, e dell’attivismo di partiti minori di recente formazione rappresentativi di identità religiose ed etniche, oltre che della dinamicità delle formazioni di sinistra che hanno consolidato il pluralismo del sistema. L’ulteriore dimensione della qualità democratica identificata nella capacità di risposta, ovvero efficienza ed efficacia dell’amministrazione nel porre in essere politiche pubbliche e conseguire risultati coerenti con gli obiettivi prestabiliti, mostra valori sensibilmente in crescita, come misurato dall’Indice di Performance Integrale, inerente alla gestione municipale, e dall’Indice di Governo Aperto, che rileva l’incidenza della corruzione nell’operato municipale: consistenti sono stati gli sforzi di coordinamento tra i diversi livelli territoriali che hanno consentito politiche economiche e sociali complessivamente di successo e, in ultima analisi, una migliore qualità di vita nel Paese. Il PIL pro capite è raddoppiato dal 1980 al 2015 e l’indice di povertà dimezzato,

nell'ambito di un quadro macroeconomico piuttosto stabile che ha consentito reazioni flessibili all'oscillazione dei prezzi delle materie prime ed una crescita superiore alla media stimata nella regione latinoamericana. Nonostante le congiunture economiche favorevoli dell'ultimo periodo, il sistema sconta le difficoltà derivanti dalla bassa produttività e dall'elevata incidenza di lavoro informale, complici i limitati investimenti in tecnologia e modernizzazione e la scarsa copertura educativa funzionale alla crescita della forza lavoro qualificata. L'ultima delle qualità analizzate attiene alla libertà e uguaglianza come cuore dei valori democratici, espressi nei diritti politici, civili e sociali sanciti nelle carte costituzionali, convenzioni e trattati internazionali: nonostante gli indiscutibili progressi, cui maggior vigore è senza dubbio stato impresso dalla conclusione dell'Accordo di Pace con le FARC (2016) dopo oltre 50 anni di violente ostilità, evoluzione peraltro riconosciuta anche dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, sussistono tutt'ora gravi mancanze e la disuguaglianza si conferma tra le maggiori sfide del Paese, come testimoniato anche dai numerosi solleciti all'esecuzione delle sentenze emesse dalla Corte Interamericana dei Diritti Umani in relazione alle violazioni commesse durante il conflitto armato. Più positiva, seppur certamente non compiuta, la situazione della democrazia brasiliana, in cui la *rule of law*, in virtù anche delle molteplici riforme introdotte alle istituzioni degli organi giudiziari, migliorate nelle strutture legali e procedurali, registra risultati incoraggianti: il progresso è emerso inequivocabilmente nell'ambito del recente scandalo che ha visto la condanna di centinaia di politici e uomini d'affari per concorso in schemi di corruzione che vedevano il coinvolgimento di numerose compagnie statali, adottando una strategia di contrasto che ha reso il Brasile un modello per molti altri paesi della regione. Anche la responsabilità elettorale si attesta nel complesso soddisfacente, sebbene non trascurabile sia l'elevata disillusione nei confronti dei maggiori partiti politici del Paese, fomentata anche dai numerosi scandali, dalle tensioni economiche e dalla crescita della criminalità, elementi decisivi nell'affermazione del leader anti-establishment di estrema destra Jair Bolsonaro, nell'ambito di una campagna elettorale contraddistinta da violenze e retorica aggressiva. Il sistema multipartitico è caratterizzato da una vigorosa competizione, che garantisce alternanza elettorale e concrete possibilità anche per i partiti minori di accedere a quote di rappresentanza. La cultura della cittadinanza attiva ha sensibilmente rafforzato gli spazi di partecipazione popolare introdotti dalla Costituzione del 1988, come i Consigli

di Politica Pubblica, istituiti allo scopo di deliberare politiche di spessore con il più ampio coinvolgimento della società civile nelle diverse articolazioni territoriali, seppur ampi strati di popolazione povera restino esclusi dai meccanismi decisionali. In relazione alla capacità di risposta, il panorama multipartitico e ideologicamente frammentato ebbe l'effetto perverso di incrementare sensibilmente i costi di coalizione, inficiando spesso la capacità dei governi di implementare i rispettivi programmi e la lungimiranza degli orizzonti politici. Le prerogative presidenziali, tuttavia, si sono dimostrate in generale all'altezza di far fronte ad eventi di eccezionale gravità, come l'iperinflazione esplosa negli anni Ottanta, e di stabilizzare il quadro macroeconomico del Paese, garantendo maggiore flessibilità dell'economia agli shock esterni. Oggi le modalità programmatiche di lungo periodo alla base della formazione delle coalizioni si ergono su incentivi trasparenti da parte del Presidente, nell'ambito di un corretto bilanciamento tra potere esecutivo e legislativo che garantisce agilità e risolutezza al policy making, pur premesso il ruolo centrale del Presidente e delle sue abilità nella negoziazione. Un buon indicatore della capacità di governo brasiliana è rappresentata dallo sviluppo socioeconomico, cui hanno giovato politiche di successo nell'ambito della riduzione del tasso di povertà (che tuttavia si mantiene elevato) e delle disparità sociali, sebbene le proiezioni future si confermino instabili, dopo la stagnazione produttiva che ha interessato il Paese nell'ultimo decennio, e l'esclusione economica interessi tuttora ampi strati di popolazione. Nonostante le disposizioni costituzionali, la ratifica delle numerose convenzioni e i meccanismi di contrasto implementati sussistono gravi mancanze in relazione alla sicurezza pubblica, con un tasso di omicidi record toccato nel 2017 e ripetuti abusi commessi dalle forze di polizia in relazione all'uso eccessivo della forza; molte sono anche le responsabilità attribuite all'esercito, spesso investito delle funzioni di ordine e sicurezza urbana, in merito alle quali non sono stati divulgati i rapporti sollecitati dalla Corte Interamericana dei Diritti Umani. Le presidenziali del 2018 si sono svolte in un'atmosfera eccezionalmente violenta di cui sono stati vittime anche molti attivisti impegnati nella tutela dei diritti relazionati al possesso della terra da parte delle comunità indigene e nella difesa ambientale; in tale contesto, anche la libertà dei media è risultata fortemente compromessa. Ancora oggi, infine, il Brasile non ha ottemperato agli obblighi internazionali in relazione al perseguimento dei crimini in violazione dei diritti umani commessi durante il regime militare, in virtù di una contestata legge di amnistia

degli anni Ottanta che tutela l'impunità dei colpevoli. Decisamente più preoccupante si conferma la condizione del Venezuela, oggetto dell'apprensione di molti osservatori e dell'attenzione dell'opinione pubblica internazionale per la grave crisi economica e umanitaria, ma anche politico-istituzionale, che da anni imperversa nel Paese, riducendo di fatto l'esercizio democratico alla sua forma più embrionale. L'iniziativa del Presidente Maduro di convocare nel 2017 un'Assemblea Nazionale Costituente, ignorando le disposizioni costituzionali relative a indizione e composizione, in un'atmosfera di estrema polarizzazione del sistema politico, e di decretarne l'assunzione di prerogative legislative di cui formalmente era titolare l'Assemblea Nazionale, disconobbe qualsiasi prassi e norma predeterminata, dietro una parvenza di legalità avvallata dalla Corte Suprema di Giustizia, anch'essa fortemente politicizzata, dimostrando come il modello democratico partecipativo e il funzionamento della *rule of law* siano compromessi nel Paese. All'involuzione del regime democratico si è accompagnato il deterioramento delle istituzioni e la concentrazione dei poteri nelle mani del Presidente Maduro, compromettendo il controllo politico nell'ambito dei tradizionali meccanismi di check and balance, circostanza aggravata da un apparato giudiziario strumentalizzato a fini politici e da un organo legislativo esautorato. Il giro di vite imposto dal regime sulle opposizioni e relative funzioni costituzionali ha altresì annullato il dibattito politico, vanificando ogni possibile controbilanciamento allo strapotere presidenziale. Anche le procedure elettorali sono state in larga parte disconosciute, così come i loro esiti, in contesti di elezioni corrotte che hanno registrato affluenze minime e mancanza di effettiva competizione per le quote di rappresentanza. Risulta complesso valutare coerenza, efficienza ed efficacia dei programmi di un governo di cui si contesta addirittura la legittimità, posto che il PSUV di Maduro è di fatto la sola alternativa politica, supportata altresì delle forze militari. In rapporto allo sviluppo socioeconomico, tuttavia, è evidente il fallimento delle misure implementate dall'attuale amministrazione al fine di contrastare la crisi economica e umanitaria che da anni funesta il Paese, in recessione dal 2014 e attualmente vessato da un'inflazione record che ha raggiunto i 10 milioni % nel 2019. Le radici dell'attuale condizione sono tuttavia da collocarsi negli anni Cinquanta e nella miopia dell'ex Presidente Chávez (peraltro perseguita dall'attuale Maduro) di non aver provveduto a diversificare l'economia venezuelana, strutturandola esclusivamente sull'export del petrolio e importando oltre il 90% dei beni di consumo, legando così il

destino del Paese all'instabilità del prezzo dell'oro nero, accanto alle enormi spese varate a carico dall'amministrazione per politiche sociali a beneficio delle classi socialmente deboli. La popolazione venezuelana ormai da anni sperimenta condizioni ai limiti della sopravvivenza, in ragione del quadro economico disastroso che impedisce la reperibilità dei beni di consumo di base, oltre che la fornitura di gran parte dei servizi pubblici. La stretta imposta dal regime di Maduro ha di fatto soppresso l'indipendenza dei media e tacitato le opposizioni strumentalizzando leggi contro l'incitamento all'odio e all'intolleranza, restringendo così la libertà di espressione e impedendo la divulgazione di materiali ritenuti sfavorevoli all'operato governativo. Analogamente, sono state contingentate le risorse destinate all'istruzione universitaria, compromettendone l'autonomia, e limitata fortemente la libertà di assemblea, soprattutto a seguito delle proteste antigovernative del 2014 e del 2017, represses dalle forze di sicurezza con centinaia di morti, migliaia di feriti e oltre 12mila arresti. Qualificando sommariamente lo stato di salute della democrazia nei tre paesi considerati attraverso il grado di intensità con cui le diverse proprietà si manifestano: la Colombia si assesta su posizioni intermedie in relazione a responsabilità e capacità di risposta, riportando tuttavia carenze significative nella dimensione della *rule of law*; il Brasile presenta livelli intermedi nella generalità delle qualità indagate, fatta eccezione per la responsabilità di tipo elettorale che si attesta elevata; il Venezuela conferma la grave crisi economica, politica e sociale in atto riportando mancanze consistenti in rapporto al complesso delle proprietà analizzate. Si tratta, in misura più o meno evidente, di democrazie imperfette, incomplete, seppur formalmente e nelle rispettive carte costituzionali condividano i principi e valori fondamentali delle democrazie contemporanee; le difficoltà croniche da cui sono affette le società e le stesse istituzioni lasciano presagire un cammino per la piena democratizzazione ancora lungo da compiersi.