

Democrazia, populismo e autoritarismo

Trasformazioni politiche in Asia, Africa,
Europa centro-orientale e Americhe

a cura di
Corrado Tornimbeni e Paolo Soave

Storia
internazionale
dell'età
contemporanea

FrancoAngeli

OPEN ACCESS

Stec





Storia internazionale dell'età contemporanea,
collana diretta da **Antonio Varsori**
(Università degli Studi di Padova)

Negli ultimi decenni le discipline storiche hanno fatto registrare un crescente interesse nei confronti degli eventi e delle dinamiche di carattere internazionale. Se per lungo tempo tali aspetti erano risultati oggetto quasi esclusivo della storia diplomatica, il diffondersi della “histoire des relations internationales” ha aperto l’interesse degli studiosi ad altre dimensioni: da quella economica a quella sociale, a quella culturale. L’influenza esercitata dalle storiografie britannica e americana, l’attenzione verso ambiti temporali più recenti, la moltiplicazione delle fonti archivistiche, i rapporti con altri settori delle scienze sociali e l’interesse verso temi quali la “guerra fredda” e l’integrazione europea hanno condotto alla sempre più ampia diffusione degli studi di storia delle relazioni internazionali. Inoltre numerosi studiosi di storia contemporanea hanno preso a sottolineare l’importanza del rapporto esistente fra dimensioni politica, economica e sociale interne e quelle internazionali. Infine il processo di “globalizzazione” non poteva lasciare insensibili gli storici. Ciò ha condotto all’emergere di una ampia quanto complessa Storia internazionale.

La collana nasce quindi con l’intento di creare uno spazio specifico in cui possa trovare collocazione parte della crescente produzione storica in questo settore: dai lavori di giovani ricercatori ai contributi di studiosi di riconosciuta esperienza, dai manuali universitari di alto livello scientifico agli atti di convegni.

Comitato scientifico: **Frédéric Bozo** (Université de Paris III Sorbonne Nouvelle), **Michel Dumoulin** (Université de Louvain-la-Neuve), **Michael Gehler** (Universität Hildesheim), **Wilfried Loth** (Universität Duisburg-Essen), **Piers Ludlow** (London School of Economics), **Georges-Henri Soutou** (Université de Paris IV Sorbonne e Institut de France).

Il comitato assicura attraverso un processo di peer review la validità scientifica dei volumi pubblicati.



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

<https://www.francoangeli.it/autori/21>

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Democrazia, populismo e autoritarismo

Trasformazioni politiche in Asia, Africa,
Europa centro-orientale e Americhe

a cura di
Corrado Tornimbeni e Paolo Soave

Storia internazionale
dell'età contemporanea

FrancoAngeli

OPEN  ACCESS

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali SPS dell'Università di Bologna nell'ambito dei progetti contributo Serinar e FFABR2017.

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Indice

Trasformazioni globali e le sfide della democrazia:
una introduzione, di *Paolo Soave e Corrado Tornimbeni* pag. 7

Parte prima Sicurezza e democrazia

Multilateralismo, sicurezza e democrazia: ambiti e limiti
dopo la fine della Guerra fredda, di *Paolo Soave* » 17

Free and Open Indo Pacific come modello di ordine regionale.
Origini, caratteristiche e limiti, di *Matteo Dian* » 34

Gli Stati Uniti, il clima e la sicurezza internazionale,
di *Angela Santese* » 52

Il sogno sfuggente della democrazia.
L'insurrezione islamista in Mozambico, di *Mario Zamponi* » 66

Seconda parte Identità e democrazia

«*There are no doors we cannot unlock*»: democrazia
e rappresentanza politica delle donne negli Stati Uniti
contemporanei, di *Raffaella Baritono* » 85

Ripensare la transizione postsovietica: l'esperienza storica
di Russia e Ucraina tra continuità e cambiamento, di *Marco Puleri* » 106

Terza parte

Disuguaglianze e democrazia

“*Hapa kazi tu*”. La Presidenza di John Pombe Magufuli e l’eclissi del processo di democratizzazione in Tanzania, di *Arrigo Pallotti* pag. 127

Il populismo latinoamericano, un’ideologia di luoghi comuni, di *Loris Zanatta* » 146

Le differenze sociali nelle democrazie latinoamericane: fratture e ricomposizioni, di *Francesco Davide Ragno* » 162

Quarta parte

La democrazia e la sfida del Covid-19

Da che parte si apre la porta dell’inferno?
Democrazia e autoritarismo in Africa sub-sahariana con la pandemia da Covid-19, di *Corrado Tornimbeni* » 181

La democrazia alla prova della pandemia da Covid-19: tra emergenza ed eccezione, di *Francesco Raschi* » 199

Trasformazioni globali e le sfide della democrazia: una introduzione

Questo volume, frutto di percorsi di ricerca promossi nel Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Bologna (Dsps), si sviluppa in primo luogo dallo scambio di idee tra gli studiosi delle aree extra-europee, dei Balcani e della storia delle relazioni internazionali afferenti al Dipartimento. I temi chiave che sono emersi da tale confronto e ritenuti snodi cruciali per comprendere le sfide della politica sono stati poi discussi in un convegno, patrocinato dalla Società Italiana di Storia Internazionale (Sisi), in cui l'analisi è stata arricchita dal contributo di studiosi di altre discipline e dalla partecipazione al dibattito degli studenti. Questo volume è dunque l'esito di un percorso che ha portato gli autori a confrontarsi sulle prospettive storiche, sugli approcci teorici e sulle metodologie di analisi oggi più adeguate per comprendere, anche attraverso studi di caso, le trasformazioni politiche globali alla luce delle recenti sfide al consolidamento della democrazia nel contesto delle relazioni internazionali.

I contributi sono organizzati principalmente in rapporto a tre tematiche chiave che sono emerse dalla discussione sulle attuali sfide alla democrazia – la sicurezza, le identità e le disuguaglianze –, e sono implicitamente percorsi da snodi comuni quali le sfide al multilateralismo, i diritti e le libertà, le questioni dello sviluppo, i populismi e la gestione delle fasi emergenziali in un XXI secolo apertosi con la drammatica svolta del 2001 e la lotta al terrorismo. Tutti temi che poi si intrecciano in forma particolarmente evidente non solo nei percorsi storici che caratterizzano le relazioni internazionali e i singoli contesti locali, ma anche nei mutamenti indotti dalla recente crisi sociale e politica, oltre che sanitaria, determinata a livello globale dalla pandemia di Covid-19.

Il volume si struttura in quattro sezioni tematiche nelle quali la questione democratica è declinata rispetto agli ambiti che maggiormente la stanno sollecitando, ovvero nell'ordine sicurezza, identità, disuguaglianze, Covid-19.

Nella prima parte, incentrata su sicurezza e democrazia, un'analisi preliminare è dedicata da Paolo Soave al multilateralismo, che si trova nel presente contesto internazionale più che mai al crocevia del dibattito sulla cooperazione. Dopo averne ripercorso l'evoluzione storica, dalla quale si evince la natura strumentale del multilateralismo, da intendersi come risorsa diplomatica potenziata, impiegata dagli attori più influenti per plasmare un ordine internazionale confacente ai loro interessi e alla loro visione del mondo, lo studio si concentra sul presente scenario. Evocato da più parti quale unico approccio efficace alle sfide poste dalla globalizzazione, il multilateralismo appare condizionato da un serio paradosso: da un lato esso addita quale obiettivo politico la realizzazione di una futura *Global Governance* incentrata sulla *Global Democracy*, secondo quanto da anni professano Onu e Ue e recentemente, di nuovo, anche gli Stati Uniti che hanno ripreso il ruolo guida nella contrapposizione alle forze antidemocratiche. Inoltre rispetto al passato si rileva una crescente spinta multilateralista da una pluralità di attori non statuali o postwestfaliani, sempre più influenti grazie alla loro capacità di orientare l'opinione pubblica internazionale. Nondimeno dall'altro lato si rileva come un così avanzato multilateralismo, capace di legare gli attori internazionali in forme di cooperazione sempre più strutturate e vincolanti, venga respinto dai paesi che non condividono il sistema di valori occidentali e che, come Cina e Russia, contrappongono forme antagonistiche di multilateralismo regionale. In presenza di un contesto multipolare scosso da crescenti tensioni e antagonismi, sarebbe auspicabile riscoprire alcuni elementi della lezione offerta dalla guerra fredda e rilanciare l'originario carattere diplomatico del multilateralismo.

Tutte le difficoltà della promozione, o concezione, di un ordine democratico internazionale in un'epoca di regressione democratica a più livelli emergono dal capitolo di Matteo Dian, che analizza il modello del *Free and Open Indo Pacific* (Foip) nel contesto della competizione sino-americana nella regione. Basato in teoria sulla cooperazione tra potenze democratiche regionali e sul rispetto dei valori liberali e del diritto internazionale, il progetto statunitense di ordine regionale si scontra con la mancanza di una strategia economica capace di contrastare l'influenza di quella cinese, e con lo status di legittima grande potenza che la stessa Cina vede riconosciuto da una serie di stati della regione. Proprio sull'ancora vivo "spirito di autodeterminazione" della posizione di questi ultimi si consuma quella tensione tra rispetto della sovranità statale da una parte, e promozione dei diritti umani e delle libertà individuali dall'altra, che si trova al centro del dibattito sulla democrazia in varie regioni del mondo. Mentre, come sostenuto da Dian, il Foip, pur non assegnando un ruolo prioritario alla promozione della democrazia, cerca comunque un percorso di mediazione tra

quei principi, la tensione tra sovranità statali in costante via di definizione e le strategie economiche ancor prima che politiche delle grandi potenze e di quelle emergenti continua a riproporsi in vari contesti in cui la democrazia si confronta oggi con le sfide della sicurezza e dello sviluppo economico sostenibile. Sono infatti varie le sfide alla sicurezza internazionale che minacciano di indebolire le premesse per il consolidamento delle democrazie nelle varie aree del mondo, dalla competizione per l'accesso a risorse naturali e minerarie strategiche all'impatto dei cambiamenti climatici sui sistemi sociali e politici.

Nella storia recente degli stessi Stati Uniti, come delineato da Angela Santese, l'Amministrazione Biden ha riportato i temi ambientali al centro delle scelte strategiche in funzione anche della stessa sicurezza nazionale, dopo che Trump, con la sua visione di una competizione mondiale plasmata dall'idea dell'*America First*, aveva stravolto l'impegno in tal direzione di cui si era caratterizzata la precedente Presidenza di Obama. Nelle intenzioni di Biden, che ha di fatto promosso subito il rientro negli Accordi di Parigi sul clima, gli Stati Uniti dovrebbero riguadagnarsi un ruolo guida in un assetto internazionale multilaterale che affronti il cambiamento climatico quale snodo anche delle sfide politiche in contesti particolarmente vulnerabili, dove altre potenze, come la Cina, potrebbero trovare invece nuove opportunità di influenza e trarre vantaggi dall'aumento delle tensioni sociali e crisi umanitarie indotte dal cambiamento climatico o dalla corsa all'accesso a nuove risorse naturali ed energetiche.

L'intreccio tra politiche di "securizzazione" per la stabilità degli investimenti internazionali su risorse preziose e il futuro di molte democrazie è evidente infatti in vari contesti del mondo, dove la competizione tra vecchie e nuove potenze è sempre più chiara, ma dove emerge anche l'attenzione che bisogna rivolgere alla centralità dei temi dello sviluppo. Non a caso sorta poco tempo dopo la scoperta di nuove e ingenti riserve di gas naturale, l'insurrezione islamista nel nord del Mozambico, come approfondisce Mario Zamponi, rappresenta una grave crisi politico-sociale determinata dalla combinazione tra le specifiche circostanze locali di rafforzamento delle disuguaglianze sociali in periodi di crescita economica generale, e le difficoltà di una comunità internazionale a sostenere la tenuta di processi democratici che stanno scivolando verso forme di "partito dominante" sempre più autocratiche. Una crisi che richiama la storia infinita della "maledizione da risorse", ma che evidentemente deve essere letta anche al di là di questo schema e compresa attraverso i molteplici piani che legano la politica locale all'azione di istituzioni internazionali, rivolte sempre più alla questione della stabilità politica di per sé piuttosto che alla promozione della democrazia e alla tutela dei diritti dei più vulnerabili.

Nella seconda parte del volume, incentrata sul tema identità e democrazia, Raffaella Baritono affronta la questione dei diritti delle donne nella prospettiva storica del contesto americano e dei suoi riflessi sul piano internazionale. Nei primi anni '90 i diritti delle donne vengono definitivamente promossi a capitolo dei diritti umani e come tali diventano capitale questione democratica e elemento di confronto fra sistemi liberaldemocratici e autoritari. Si tratta di uno sviluppo a lungo atteso, dato che già nel 1946, in occasione della prima conferenza dell'assemblea delle Nazioni Unite, si era costituita una commissione sulla condizione femminile. Baritono evidenzia come nel corso della guerra fredda le democrazie occidentali, in particolare gli Stati Uniti, non furono esenti da limiti e contraddizioni sulla percezione del ruolo delle donne. Con l'amministrazione Clinton la maggior attenzione sul fronte interno si associa all'inserimento del tema nella politica estera, ma per la cruciale questione di una significativa inclusione delle donne nei ruoli istituzionali americani occorre attendere, con molta gradualità, i successivi decenni. In definitiva, la possibilità che una donna raggiunga una posizione di leadership nei luoghi della decisione politica, e dunque che possa ricoprire anche la carica presidenziale, rimane una questione ancora aperta nel sistema democratico americano.

L'aggressione della Russia all'Ucraina nel febbraio 2022 è la dimostrazione più drammatica della irrisolta centralità della questione democratica in una fase storica di lunga transizione. Marco Puleri esamina le differenti parabole della transizione postsovietica in due paesi, Russia e Ucraina, il cui contatto politico, economico e strategico ha drammaticamente enfatizzato le loro divergenze. Ripercorrendo le principali dinamiche della transizione postsovietica, in particolare le politiche di *nation-building*, la ridefinizione delle istituzioni, il controllo sulla società civile, ovvero lo spazio concesso al pluralismo, Puleri approda ai più recenti scenari che evidenziano una profonda divaricazione: mentre in Russia Putin ha potuto dichiarare conclusa la transizione postsovietica con l'assunzione di una serie di misure legislative atte a rafforzare il controllo sulla società civile, l'Ucraina ha visto drammaticamente interrotto, dopo Euromaidan, il proprio faticoso cammino verso un solido approdo democratico. La guerra è, pertanto, la conseguenza non accidentale di questa divaricazione avviatasi con la disgregazione sovietica.

Nella terza parte del volume, incentrata sul tema disuguaglianze e democrazia, la centralità delle questioni di uno sviluppo economico sostenibile e inclusivo rispetto alle sfide della democrazia emerge con estrema chiarezza dal capitolo di Arrigo Pallotti sulla Tanzania, paese un tempo considerato ben avviato verso un quadro democratico consolidato. La discussa presidenza di Magufili, infatti, ha portato a compimento quel tornante autoritario im-

boccato dal Governo nell'ultimo decennio a fronte di una opposizione che sembrava poter intercettare il cortocircuito tra la crescita economica da una parte e il perdurare delle disuguaglianze e delle sacche di povertà estrema dall'altra. Quanto gli elementi populistici di cui si è armato Magufuli abbiano facilitato la riformulazione *de facto* di uno stato quasi a partito unico può essere però compreso, come spiega Pallotti, solo grazie a una prospettiva capace di cogliere la complessità storica della transizione verticistica alla democrazia pluralista avvenuta nel paese, e non tanto ricorrendo *tout court* a modelli istituzionalisti appiattiti su visioni riduzioniste delle “mancanze” delle democrazie africane o a lenti essenzialiste sulle specificità “culturali” del continente.

Il caso della Tanzania, come prima quello del Mozambico, suggerisce in definitiva che aprire una finestra analitica da contesti storicamente così complessi può in fondo stimolare una proficua riflessione su processi globali quali l'apparente arretramento dei sistemi democratici anche in occidente. E la recente emergenza sanitaria che ha investito le società e i sistemi politici di tutto il mondo ne è sicuramente la controprova.

Lo stato presente della liberaldemocrazia va certamente confrontato con il fenomeno del populismo, di cui si occupa Loris Zanatta. Lo studioso dell'America latina evidenzia con forza origini e contraddizioni di un fenomeno che sembra aver diffusamente attecchito in quel continente producendo in varie epoche storiche numerose e rilevanti conseguenze socio-politiche. Zanatta ricostruisce il percorso psicologico popolare che partendo dai luoghi comuni genera dogmi. In effetti i populismi latinoamericani presentano spesso i caratteri tipici del credo religioso e sfociano in una spesso drammatica contrapposizione fra il popolo, puro nella sua povertà, e le élite, ricche e corrottrici. Per articolare e propagare i semplici articoli di fede sui quali si erge il populismo occorre ovviamente un interprete degli umori popolari, un leader, che additi i nemici e il feticcio, il capitalismo, nel tentativo sempre prossimo e sempre tragico, di edificare una democrazia del popolo e per il popolo. I riferimenti storici ai quali Zanatta attinge sono, fra gli altri, quelli di Castro e Peron.

Francesco Davide Ragno approfondisce l'analisi sull'evoluzione politica del continente latinoamericano esaminando la transizione occorsa dagli anni '80 dello scorso secolo. La fine della guerra fredda ha stimolato due importanti processi di cambiamento: la differenziazione delle società latinoamericane e il consolidamento delle istituzioni democratiche al termine dei regimi autoritari. L'interrelazione fra questi due processi ha originato fra gli anni '90 e i primi anni 2000 nuovi regimi populistici in Venezuela, Brasile, Argentina, Bolivia, Ecuador e Nicaragua, che hanno inteso opporsi a una maggiore articolazione e differenziazione sociale, o al contrario un consolidamento li-

beraldemocratico, come è avvenuto in Cile, Costa Rica e Uruguay, paesi nei quali i conflitti sociali, lungi dall'essere risolti, come rileva Ragno si sono per il momento incanalati lungo le vie istituzionali. Anche i dati economici relativi al periodo pandemico evidenziano come i paesi dalle più salde istituzioni liberaldemocratiche abbiano saputo contenere meglio l'impatto pandemico sulla produzione interna.

Nella quarta e ultima sezione del volume, dedicata al tema democrazia e Covid-19, Corrado Tornimbeni scorge in Africa il converge degli assi della discussione sulle democrazie mantenuti dagli autori di questo volume. Inquadrate come fenomeno politico-sociale e non solo come evento sanitario apocalittico, la pandemia ha trovato nel continente africano risposte molto più rapide ed efficaci di quanto il discorso pubblico internazionale immaginava, ma al contempo sembra aver alimentato sia il cortocircuito tra i conflitti sociali e gli storici fallimenti delle ricette dello sviluppo internazionali, sia quel consolidamento autoritario di alcuni Governi africani che da anni fanno dei cicli emergenziali uno dei canali principali per assicurarsi il sostegno economico e politico internazionale. La pandemia in Africa in definitiva richiama l'urgenza di affrontare la questione di un assetto multilaterale globale capace di rispondere, anche ma non solo in situazioni di crisi, alle priorità delle regioni più emarginate, ricostruendo così le basi della legittimità di quella democrazia veramente inclusiva che sembra, in questa prima parte del terzo millennio, arretrare a livello globale, sfatando ad esempio il nuovo mito sulla non adeguatezza delle democrazie ad affrontare la pandemia e le sue conseguenze.

Francesco Raschi approfondisce la questione centrale, dibattuta spesso nella storia, del rapporto tra democrazia ed emergenza, resa oggi particolarmente attuale dal susseguirsi, o meglio dall'accavallarsi di sfide quali la pandemia e la guerra. Come rileva l'autore, il Covid-19 ha acuito la divaricazione fra sicurezza, intesa come bene o interesse pubblico, e libertà, nella sua accezione individuale a garanzia giuridica, nel momento dell'assunzione di una serie di misure di salvaguardia collettiva. Sono riemersi concetti da sempre dibattuti nella storia del pensiero politico come "stato di emergenza" e "stato di eccezione". In particolare, occorre rilevare come le "emergenze" si siano fatte incalzanti, a partire dall'11 settembre 2001, e legate a una pluralità di minacce, sempre più di natura ambientale e sanitaria, con il risultato di indurre una certa sofferenza nelle liberaldemocrazie. Le derive dispotiche possono dunque essere dietro l'angolo, e se lo spauracchio di ogni liberaldemocrazia è anche la tirannia della maggioranza, è il conformismo sociale il sintomo che va monitorato con particolare attenzione. Il mantenimento di una "cittadinanza critica e attiva", non demonizzata ma pur sempre contenuta nel circuito politico-istituzionale di riferimento, è la vera "clausola di

salvaguardia” della liberaldemocrazia dal rischio che un ricorrente “stato di emergenza” possa farsi, prima o poi, “stato d’eccezione”.

Nel licenziare questo volume desideriamo ringraziare Ser.In.Ar., la società che promuove e sostiene le attività dell’Università di Bologna nella provincia di Forlì-Cesena, per il suo contributo finanziario, e il prof. Marco Balboni, per il sostegno garantito nella realizzazione del convegno e di questa pubblicazione.

Corrado Tornimbeni e Paolo Soave
Forlì, settembre 2022

Parte prima

Sicurezza e democrazia

Multilateralismo, sicurezza e democrazia: ambiti e limiti dopo la fine della Guerra fredda

Paolo Soave

Natura e sviluppo storico del multilateralismo

I caratteri del multilateralismo, inteso come fenomeno storicamente attinente all'ambito delle relazioni internazionali, sono tecnicamente quelli di una "diplomazia rafforzata", ovvero capace di coinvolgere più attori rispetto ai due della canonica diplomazia bilaterale. Questa definizione "minima" servirà a lumeggiare il notevole sviluppo storico che ha portato attualmente il multilateralismo non solo a essere evocato come unica soluzione per i problemi della globalità, ma anche come strumento per superare l'ordine basato sugli Stati in vista della realizzazione della *Global Democracy* e della *Global Governance*. In epoca moderna il fenomeno prese a manifestarsi con la pace di Westphalia del 1648 e il conseguente costituirsi della società degli Stati, o comunità diplomatica¹. Da subito il multilateralismo si configurò come strumentale, servendo agli Stati per perseguire più efficacemente le proprie finalità, ovvero per plasmare l'ordine internazionale più confacente ai loro interessi, sulla base di principi e norme condivisi. Questi furono chiaramente definiti nel 1815 in occasione del Congresso di Vienna, che sancì la Restaurazione e promosse una serie di trattati. Il cosiddetto Concerto europeo che ne scaturì richiese l'instaurazione di una nuova prassi, la *Diplomacy by Conference*. Nacque quello che Ikenberry ha definito *System Multilateralism*, compatibile con la piena sovranità degli Stati². Fra la fine

1. Su questo si veda H. Bull, A. Watson (a cura di), *L'espansione della società internazionale. L'Europa e il mondo dalla fine del Medioevo ai tempi nostri*, Jaca Book, Milano 1994; A. Watson, *The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis*, Routledge, London 1992.

2. G.J. Ikenberry, *Is American Multilateralism in Decline?*, in «Perspective on Politics», September 2003, vol. 1, n. 3, p. 534.

dell'800 e i primi anni del '900, a seguito di conflitti sempre più sanguinosi, si affermò l'idea di disciplinare l'uso della forza attraverso il diritto internazionale, ma lo sforzo sostenuto da Nicola II con la mediazione di Theodore Roosevelt, promotori delle due conferenze dell'Aja, si arrestò con lo scoppio del primo conflitto mondiale. I Quattordici punti di Wilson, suggellati dalla costituzione della Società delle Nazioni, rappresentarono il tentativo di imprimere all'ordine internazionale una stringente svolta societaria, per una pace universale e definitiva basata su principi democratici. Il rilancio dell'ideale kantiano, incalzato dalla diffusione del pacifismo bolscevico, pose gli Stati di fronte alla prospettiva di rinunciare a parte della loro autonomia per investire nella sicurezza collettiva, nuovo articolo di fede. Tuttavia gli Stati Uniti non erano ancora pronti a assumersi sistemiche responsabilità internazionali, né le potenze europee si erano sufficientemente indebolite per deporre le loro ambizioni. La redistribuzione delle influenze e il cambio di valori furono completati solo passando per una tragedia ancor più grande, la seconda guerra mondiale. Su irresistibile impulso politico, economico, militare e culturale degli Stati Uniti, giunti a rappresentare da soli circa il 50% dell'economia mondiale³, furono poste le fondamenta di quel multilateralismo strutturale e istituzionalizzato che attraverso una pluralità di organizzazioni, ispirate all'internazionalismo liberale, si sarebbe sviluppato fra successi e fallimenti sino ai giorni nostri. Le conferenze di Bretton Woods (luglio 1944), Dumbarton Oaks (agosto-ottobre 1944) e San Francisco (aprile-giugno 1945) furono le tappe attraverso le quali l'originario asse anglo-americano riconosciutosi nei principi della Carta atlantica e poi allargatosi con la dichiarazione delle Nazioni Unite cercò di porre le basi del futuro ordine liberale⁴. Quello che prese forma fu un sistema istituzionalizzato e normativizzato, ma pur sempre sorretto da quella saggia combinazione di idealismo e realismo che Roosevelt aveva sviluppato dopo aver condiviso le speranze e i fallimenti di Wilson. Il nuovo ordine internazionale, di cui il multilateralismo sarebbe stato cinghia di trasmissione, avrebbe dovuto reggersi sulla cooperazione fra i *Four Policemen*, poi trasformatisi in *Permanent Five*, protraendo la cooperazione di guerra. Inoltre Roosevelt non subordinò come il suo predecessore democratico le organizzazioni internazionali ai trattati di pace. Onu, Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale e Gatt furono le fondamenta di un multilateralismo fortemente strutturato e progressivo. La Guerra fredda rese subito parziale il progetto di

3. G. Allison, *Destinati alla guerra. Possono l'America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?*, RCS Media Group, Milano 2022, p. 20.

4. G.J. Ikenberry, *American Power and the Empire of Capitalist Democracy*, in «Review of International Studies», vol. 27, 2001, pp. 191-212.

ordine internazionale liberale, sia per l'impossibilità del blocco sovietico di prendere attivamente parte al multilateralismo economico, sia per i veti che paralizzarono il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁵. Per decenni le potenzialità onusiane rimasero frustrate e compresse dalla dialettica bipolare, che fu prevalente anche nel promuovere le principali iniziative multilaterali, come il Tnp-Trattato di Non Proliferazione nucleare, e l'Atto finale di Helsinki. L'atteggiamento verso il multilateralismo rimase strumentale anche da parte del suo principale ispiratore, gli Stati Uniti, che mai ratificarono il trattato istitutivo dell'Ito (*International Trade Organization*), parzialmente sostituito dal Gatt (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Nel 1971 Nixon pose unilateralmente fine alla convertibilità fra dollaro e oro; nel 1984 gli americani si ritirarono per la prima volta dall'Unesco. Nondimeno le spaccature della Guerra fredda sollecitarono forme di multilateralismo regionale quali l'Alleanza atlantica, l'integrazione economica europea, il Patto di Varsavia. Quelle occidentali conobbero il maggior successo rilanciando democrazia e sviluppo, consentendo autentici "miracoli" come la rapida rinascita dei grandi sconfitti Germania e Giappone⁶. Come una sorta di fiume carsico il multilateralismo risultò capace di aggirare muri e cortine di ferro, proliferando sull'onda lunga della decolonizzazione e l'emergere del Terzo Mondo, enorme campo d'azione per la cooperazione internazionale nell'assistenza allo sviluppo economico e civile, ai diritti umani, all'educazione e alla sanità. Inoltre il multilateralismo si specializzò su base geografica, dando vita a forme di regionalismo in tutti i continenti. Infine anche le potenzialità onusiane, seppur solo parzialmente espresse, resero possibile il «parlamento dell'uomo»⁷, dando voce a una moltitudine di attori internazionali altrimenti ridotti al silenzio⁸. Durante la Guerra fredda un mondo privo del multilateralismo sarebbe stato perfino peggiore e senza voci portatrici di cambiamento⁹.

5. S. Lucarelli, *Cala il sipario sull'ordine liberale? Crisi di un sistema che ha cambiato il mondo*, Vita & Pensiero, Aseri, Milano 2020.

6. T. Smith, *Making the World Safe for Democracy in the American Century*, in «Diplomatic History», vol. 23, n. 2, 1999, pp. 173-188.

7. P. Kennedy, *Il parlamento dell'uomo: le Nazioni Unite e la ricerca di un governo mondiale*, Garzanti, Milano 2007.

8. V. Nambiar, *The UN@75: Multilateralism Then and Now*, in «Indian Foreign Affairs Journal», vol. 14, n. 4, 2019, pp. 275-285.

9. R.O. Keohane, *Multilateralism: An Agenda for Research*, in «International Journal», vol. 45, n. 4, 1990, pp. 731-764; J.G. Ruggie, *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, in J.G. Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, New York 1993, pp. 3-47.

La svolta del nuovo millennio. Multilateralismo e globalizzazione

Con la fine della Guerra fredda l'aspettativa multilaterale raggiunse l'acme. Non più limitate dalle contrapposizioni bipolari, le organizzazioni internazionali avrebbero potuto liberamente estendere il proprio programma riprendendo quell'ordine liberale rimasto incompiuto. Come al termine del secondo conflitto mondiale, alla fine degli anni '80 gli Stati Uniti godevano di grande prestigio e di incontrastata supremazia¹⁰. A partire dagli anni '90 si aprì la *Golden Age* del multilateralismo, caratterizzata dalla proliferazione e dal rafforzamento delle agenzie internazionali, non più meri strumenti e arene di confronto ma anche attori capaci di azione propria¹¹. L'ordine liberale riprese la propria marcia globalizzante nel 1995 con la costituzione della *World Trade Organization*, che operò per la riduzione delle barriere doganali, la promozione del libero commercio e come camera di conciliazione, dato l'impegno assunto da ciascun aderente a riconoscere a tutti gli altri la clausola della nazione più favorita. Il maggior successo della *Golden Age* fu indubbiamente il ripristino dell'equilibrio europeo con l'ampliamento a Est dell'Ue e della Nato, due processi complementari stimolati dall'enorme vuoto strategico causato dalla disgregazione del blocco sovietico. Il multilateralismo dimostrò ancora una volta di essere un buon affare: secondo uno studio della *Rand Corporation* si creò un nuovo circuito economico-finanziario capace di garantire agli Stati Uniti un cospicuo ritorno, stimato fra i 116 e 216 miliardi di dollari annui¹². Per circa un decennio la *Golden Age* promosse l'avanzamento del libero commercio e favorì l'affermazione di Ue e Cina, ma dimostrò anche seri limiti nell'efficacia degli interventi di *peacekeeping* e un eccesso di rigidità nelle condizioni poste per il sostegno allo sviluppo delle aree più bisognose.

L'avvento del nuovo millennio, con le sue accelerate dinamiche di cambiamento, ha segnato una fase di ripiego e trasformazione del multilateralismo. La globalizzazione, in quanto forza di maggior impatto sulla realtà internazionale, agisce sul multilateralismo in modo ambivalente: dall'alto essa sollecita forme sempre più vincolanti di cooperazione e legittima fortemente le grandi organizzazioni, dal basso mina i pilastri storici dell'ordine internazionale, gli Stati. Il vecchio multilateralismo a trazione statale evolve verso una forma sempre più legata agli attori non statuali e autolegittimante¹³. È sta-

10. G.J. Ikenberry, *The End of Liberal International Order?*, in «International Affairs», vol. 99, n. 1, 2028, p. 11.

11. M. Mugnaini, *ONU. Una sfida globale*, FrancoAngeli, Milano 2022, p. 42.

12. Citato in R. De Wijk, J. Thompson, E. Chavannes, *The Value of the Multilateral System, in Adjusting the Multilateral System to Safeguard Dutch Interests*, in «Hague Centre for Strategic Studies Report», 2020, pp. 34-45.

13. H.A. Conley, *The Future of the International System. Messy Multilateralism*,

to osservato come la globalizzazione promuova una comunità transnazionale fluida, in prospettiva incompatibile con il mantenimento di forme westfaliane di ordine internazionale. La globalizzazione sollecita capacità di adattamento e flessibilità tipiche di nuove categorie di attori internazionali quali istituzioni, grandi compagnie, Ong, mentre solo pochi Stati sembrano poter reagire a difesa di porzioni di sovranità. Al fondo del tema vi è il rapporto fra globalizzazione e democrazia, quest'ultima intesa nella sua accezione storica di rapporto fra governanti e governati fondato su rappresentatività e responsabilità in un dato ambito territoriale. La democrazia è ora chiamata a confrontarsi con il policentrismo in una dimensione virtuale plasmata dalla globalizzazione¹⁴. In tali processi vi è chi coglie soprattutto l'influenza negativa delle nuove tecnocrazie, capaci di bypassare i circuiti democratici statuali e svuotare di rappresentatività le istituzioni¹⁵. Al contrario, vi è chi sottolinea come il multilateralismo indotto dalla globalizzazione sollevi nuove istanze e diritti, contribuendo a ampliare i processi decisionali¹⁶. Mentre il multiculturalismo ridefinisce le comunità, Ong e nuove élite sono particolarmente efficaci nel promuovere processi di mobilitazione che sfuggono ai meccanismi statuali di rappresentatività e di responsabilità¹⁷. L'effetto combinato delle forze della globalizzazione è stato sino a oggi quello di sollecitare un multilateralismo avanzato e sempre più vincolante che, da un lato, trova legittimazione nelle angosce apocalittiche dell'opinione pubblica mondiale, dall'altro indebolisce gli originari pilastri della società internazionale senza che le prospettive postwestfaliane producano un nuovo effetto costituente. Al contrario le arcane forze del disordine sono più che mai al lavoro: competizioni geopolitiche e *cyberwar* rendono accidentato il cammino del multilateralismo¹⁸.

Networked Technology, and Pioneering Innovation, in «CSIS-Center for Strategic and International Studies», August 2021, pp. 1-19: www.jstor.org/stable/resrep34159 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

14. J.A. Scholte, *Reconstructing Contemporary democracy*, in «Indiana Journal of Global Legal Studies», vol. 15, n. 1, Winter 2008, pp. 305-350. Sulla sfida posta dalla globalizzazione alla democrazia si veda D. Held, *Democracy and the Global Order: from the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Cambridge 1995.

15. E. Gartzke, Megumi Naoi, *Multilateralism and Democracy: A Dissent Regarding Keohane, Macedo and Moravcsik*, in «International Organization», vol. 65, n. 3, 2011, pp. 589-598; Q. Li, Rafael Reuveny, *Globalization and Democracy: An Empirical Analysis*, in «British Journal of Political Science», vol. 33, n. 1, 2003, pp. 29-54.

16. R.O. Keohane, S. Macedo, A. Moravcsik, *Democracy-Enhancing Multilateralism*, in «International Organization», vol. 63, n. 1, 2009, pp. 1-31.

17. M. Bexell, J. Tallberg, A. Uhlin, *Democracy in Global Governance: The Promises and Pitfalls of Transnational Actors*, in «Global Governance», vol. 16, n. 1, 2010, pp. 81-101.

18. G. Giacomello, *Guerre cibernetiche, infrastrutture critiche e democrazia*, in A. Panebianco (a cura di), *Democrazia e sicurezza*, il Mulino, Bologna 2021, pp. 297-316.

Dopo la fine della Guerra fredda il multilateralismo ha dovuto fronteggiare non solo le nuove sfide globali legate alla sostenibilità, ma anche la più tradizionale proliferazione di instabilità e tensioni periferiche, come dimostra lo stato dell'arte in tema di sicurezza e democrazia¹⁹. Il rapporto 2020 del Sipri-*Stokholm International Peace Research Institute* evidenzia l'impegno delle Nazioni Unite in tredici operazioni di *peacekeeping* in corso in vari paesi africani, oltre che in Kosovo, Cipro, dal 1964, India e Pakistan, dal 1951, nonché in altrettante missioni politiche speciali distribuite in Africa, Haiti, Medio Oriente, Yemen, Afghanistan e Colombia. A queste vanno aggiunti i diciassette interventi promossi dell'Ue, nuova grande protagonista in questo ambito, avviate a partire dal 2004 in Africa, Caucaso, Bosnia-Erzegovina, Ucraina, Iraq, Palestina, Mediterraneo e Somalia, nonché le sedici missioni facenti capo all'Osce, in area balcanica e ex sovietica, quattro operazioni dell'Ua, tre interventi della Nato, due missioni Ecowas (*Economic Community of West African States*), una della Lcbc (*Lake Chad Basin Commission*) e infine cinque missioni *Ad Hoc Coalitions of States*. Vi sono casi di sovrapposizioni: Mali, Repubblica centroafricana, Somalia, Palestina e Kosovo beneficiano di quattro missioni condotte da enti diversi, così come ve ne sono tre in Ucraina, Iraq e Bosnia-Erzegovina. Particolarmente significativa appare la distribuzione di tali interventi: ben 21 sono concentrati in Europa, a fronte delle 27 dell'Africa subsahariana, delle 15 nel Nord Africa e Medio Oriente, delle 3 latinoamericane e delle 11 in Asia e Oceania. Complessivamente queste missioni impiegano 154.157 uomini, di cui 88.930 dell'Onu, 20.624 della Nato, 4.840 dell'Ue. La distribuzione del personale addetto è particolarmente squilibrata e ribalta la percezione della gravità, dato che 113.785 uomini sono concentrati in Africa subsahariana, mentre solo 7.830 sono in Europa. Nel complesso se ne evince che se l'Africa resta la terra delle crisi più drammatiche, l'Europa presenta diversi teatri di tensione e instabilità, proliferate negli ultimi anni²⁰. Da anni il multilateralismo sta sostenendo un enorme sforzo sempre più delegato alle istituzioni regionali e con un interesse sempre più defilato da parte degli Stati. Inoltre secondo il recente rapporto di *Freedom House* si rileva da sedici anni un arretramento della democrazia: il 38% della popolazione mondiale non vive in un sistema democratico; fra il 2005 e il 2021 la percentuale di coloro che godono delle libertà è scesa dal 46 al 20,3% mentre si è notevolmente ampliata l'area delle libertà parziali, una condizione che ormai riguarda il 41,3% della popolazio-

19. F. Andreatta, *La transizione multipolare del sistema internazionale e la sicurezza delle democrazie europee*, in *Democrazia e sicurezza*, cit., pp. 131-149.

20. Sipri, *2020 Multilateral Peace Operations*: www.jstor.org/stable/resrep25309 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

ne mondiale. In sostanza nel 2021 ben 8 persone su 10 vivevano in paesi che nella migliore delle ipotesi potevano essere considerati solo parzialmente liberi²¹. Fra i casi di più recente fallimento di transizione verso una società democratizzata occorre soffermarsi sull'Afghanistan, abbandonato dopo un ventennio di impegno multilaterale. Il disimpegno, benché già concordato, non ha certo contribuito alla credibilità delle forze occidentali impegnate nella promozione delle libertà e della democrazia.

Anche dopo la Guerra fredda gli Stati Uniti hanno continuato a rappresentare l'attore di riferimento per il multilateralismo, nel bene e nel male. Così è stato nel caso della mancata ratifica dello statuto della Corte penale internazionale entrato in vigore nel 2002²² e con la seconda uscita dall'Unesco nel 2018. Occorre anche rilevare come gli Stati Uniti, pur restando il primo contributore finanziario dell'Onu con il 22% del budget, abbiano notevolmente ridotto il loro apporto di uomini a vantaggio della Cina²³. Convenzionalmente si indica nell'11 settembre 2001 la cesura storica che ha aperto alla stagione unilateralista della politica estera statunitense, che in realtà ha drammatizzato le difficoltà della gestione della supremazia internazionale nel contesto post-bipolare. La risposta americana al terrorismo internazionale, che pure agli inizi era avvenuta all'insegna della solidarietà atlantica, ha finito per lacerare la trama del multilateralismo allentando i rapporti alleati a seguito del frustrante protrarsi delle campagne militari in Afghanistan e Iraq²⁴. Gli Stati Uniti sono entrati in una fase di incerto mantenimento della leadership, specchio delle più ampie difficoltà di adattamento alle sfide della globalizzazione. Tale epocale complessità è stata radicalizzata da Trump nell'intervento all'Onu del settembre 2019 nel quale il presidente repubblicano ha proposto la

21. Freedom House, *Freedom the World 2022. The Global Expansion of Authoritarian Rule*, Washington, February 2022, pp. 1-37: freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_PDF_Booklet_Digital_Final_Web.pdf (ultimo accesso: 29 luglio 2022). I parametri impiegati da *Freedom House* sono processi elettorali, pluralismo politico e partecipazione, funzionamento del Governo, libertà di espressione e di fede, diritti di associazione e organizzazione, *rule of law*, autonomia personale e diritti individuali.

22. H. Eliassen Restad, *The Many Meanings of Multilateral*, in «U.S. Foreign Policy Traditions, Defence and Security Studies», n. 3, 2010, pp. 61-70.

23. Nel 2019, mentre gli americani hanno quasi azzerato il loro contributo di personale nelle operazioni di *peacekeeping*, i cinesi lo hanno portato a 2500 uomini. Sul piano finanziario nel 2018 il contributo americano alle spese onusiane è stato di quasi 700 milioni di dollari, a fronte dei quasi 400 cinesi, in vertiginosa ascesa (erano 200 nel 2018): D.F. Runde, *Competing and Winning in the Multilateral System U.S. Leadership in the United Nations*, in «CSIS-Center for Strategic and International Studies», may 2020, pp. 1-9: www.jstor.org/stable/resrep24768 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

24. Sulla svolta unilateralista statunitense a seguito dell'11 settembre 2001, G.J. Ikenberry, *Is American Multilateralism in Decline?*, cit., pp. 533-550.

polarizzazione fra patrioti e globalisti come chiave interpretativa del futuro²⁵. Nonostante con l'avvento alla Casa Bianca di Biden vi siano stati importanti continuità strategiche, come il disimpegno dall'Afghanistan e l'accentuarsi delle tensioni con la Cina con la decisione di boicottare le olimpiadi invernali di Pechino²⁶, la narrazione americana è divenuta quella della lotta per difendere la democrazia, con conseguente spostamento dei temi divisivi del globalismo al di là del campo occidentale. Il rientro statunitense nei ranghi della cooperazione internazionale, a partite dall'accordo di Parigi sul clima, Who e Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, ha rimesso in moto la cinghia di trasmissione atlantica sui cui si basa il multilateralismo, nel chiaro intento di ricompattare l'Occidente sotto le insegne della leadership americana. Nella conferenza sulla sicurezza di Monaco del febbraio 2021 Biden ha additato la nuova missione, la lotta contro gli autoritarismi, con un esplicito invito ai partner europei a prendere le distanze da Mosca e Pechino²⁷. Da parte sua Macron ha indicato il mezzo, il multilateralismo a guida occidentale²⁸. Il riposizionamento europeo, seppur accelerato dalla guerra in Ucraina, non è indolore: Washington e Bruxelles si sono scontrate per anni sulle “*secondary sanctions*”, subite dall'Europa a seguito della drastica posizione americana riguardo all'Iran e al gasdotto Nord Stream 2. I rapporti euro-americani restano squilibrati in importanti ambiti: meno del 50% delle importazioni dell'area Ue viene pagato in euro²⁹, inoltre come ha rilevato la sentenza del luglio 2020 della Corte di giustizia europea sulla violazione della privacy legata al trasferimento dei dati dall'Europa agli Stati Uniti, persiste una grave dipendenza tecnologica nei riguardi di Washington³⁰.

25. D. Henninger, *Trump's Fight with the "Globalists"*, in «The Wall Street Journal», 25 September 2019: www.wsj.com/articles/trumps-fight-with-the-globalists-11569452919 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

26. R. Haar, *The Biden Administration's Incompatible Views on Multilateralism*, in «Atlantisch Perspectief», vol. 45, n. 5, 2021, pp. 20-24.

27. Fra i casi più evidenti di riallineamento occidentale vi è stata l'Italia con il Governo Draghi. H. Greve, *Joe Biden and a New Era of Multilateralism*, in «GIGA – German Institute of Global and Area Studies», n. 5, September 2021, pp. 1-9: www.jstor.org/stable/resrep34575 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

28. A. Dworkin, *How Europe Can Rebuild Multilateralism After COVID-19*, in «European Council on Foreign Relations», 2021: www.jstor.org/stable/resrep30217 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

29. J. De Ruyt, *Secondary Sanctions and Multilateralism – The Way Ahead*, in «European Policy Brief», n. 70, 2021, Egmont Institute, pp. 1-5: www.jstor.org/stable/resrep34052 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

30. J.-P. Darnis, *Le relazioni transatlantiche al tempo del digitale: la questione del trasferimento di dati*, in «IAI», 2021: www.jstor.org/stable/resrep28804 (ultimo accesso: 29 luglio 2022). Per compensare tale dipendenza l'Ue si è recentemente dotata del Gdpr – *General Data Protection Regulation*.

Cina popolare e Russia mantengono da anni un atteggiamento ambivalente rispetto al multilateralismo: lo assecondano prendendo parte alla vita delle istituzioni internazionali spesso promuovendo visioni antagoniste a quelle occidentali³¹. L'ascesa di Pechino è in assoluto il dato più impressionante degli ultimi decenni, basti considerare che nel 1980 il Pil cinese era appena il 7% di quello statunitense³². Il multilateralismo economico-finanziario promosso dai rigidi parametri di Fmi e Bmi e la questione del debito hanno esteso la critica al modello occidentale, offrendo ai Brics l'opportunità di proporre circuiti finanziari e di sviluppo alternativi. La Cina è divenuta l'attore più aggressivo nel cavalcare la gigantesca onda della globalizzazione non solo proponendosi come prima economia per capacità produttive e consumi, ma anche come il più grande investitore all'estero e primo promotore di iniziative di cooperazione destinate a incidere anche sui rapporti politici, come nel caso della Bri (*Belt Road Initiative*)³³. La straordinaria ascesa della Cina evidenzia la grande flessibilità della globalizzazione, che non si lega a schemi politici predefiniti ma solo alla capacità di creare e sostenere mercati. Solo recentemente la dirigenza cinese ha assunto uno stile più aggressivo, fermo restando l'obiettivo confuciano di acquisire la supremazia globale senza colpo ferire. Al contrario, la Russia rappresenta un attore tradizionalmente geopolitico, storicamente incapace di sciogliere i nodi strutturali che ne fanno ancora un paese nel complesso fragile e arretrato, tranne che nel settore della *cyberwarfare*, economicamente condizionato dall'andamento dei mercati energetici e dall'irrisolto rapporto con l'Occidente, progressivamente aggravatosi dopo la Guerra fredda. Rispetto al multilateralismo occidentale Pechino e Mosca si sono trovate tatticamente dalla stessa parte. Nel 2001 l'ingresso di Pechino nel Wto, perorato dall'amministrazione Clinton, ha accelerato la crescita dell'economia cinese, passata in pochi anni dal sesto al primo posto nella graduatoria mondiale degli esportatori³⁴. Nel 2012 anche la Russia, dopo una lunga trattativa, è entrata nel Wto. A fronte degli stringenti impegni che gravano su tutti gli aderenti a questa organizzazione in tema di riduzione delle barriere e dei dazi, nonché di rispetto della proprietà intellettuale e dei principi di libera concorrenza, i cinesi si sono rivelati al contempo

31. Sui grandi cambiamenti successivi alla fine dell'era bipolare O. Barié, *Dalla guerra fredda alla grande crisi: il nuovo mondo delle relazioni internazionali*, il Mulino, Bologna 2013.

32. G. Allison, *Destinati alla guerra*, cit., p. 30.

33. L. Carey, S. Ladislav, *Chinese Multilateralism and the Promise of a Green Belt Road Initiative*, in «CSIS Briefs – Center for Strategic Studies», november 2019, pp. 1-11: www.jstor.com/stable/resrep22389 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

34. R. De Wijk, J. Thompson, E. Chavannes, *The World Trade Organization*, in *Adjusting the Multilateral System*, cit., pp. 63-72.

solerti contributori quanto abili elusori, fino a trincerarsi dietro il meccanismo decisionale dell'unanimità e la condizione di “*developing country*”, che per reddito pro-capite vede i cinesi ancora arretrati. La guerra sino-americana in seno al Wto si trascina da anni, condizionando l'organizzazione. A cercare di superare l'*impasse* è stata l'Ue, che nel 2018 ha lanciato una proposta di riforma del Wto. Se tutti i maggiori attori internazionali concordano sulla necessità di ripensare l'istituto fondato nel 1995, nette sono le divergenze sugli obiettivi: i cinesi ad esempio ritengono che il principio dell'unanimità non debba essere messo in discussione³⁵. Accomunate nella competizione con l'Occidente, Russia e Cina hanno sviluppato un multilateralismo concorrente a base regionale, rigorosamente intergovernativo e pienamente rispettoso di interessi e sovranità statuali³⁶. Fondata nel 2001, la *Shanghai Cooperation Organization*, pur senza configurarsi come una vera e propria alleanza, rappresenta un'eloquente forma di cooperazione asiatica capace di ben integrare gli interessi dei due attori capofila, ovvero la prevenzione del terrorismo, la stabilizzazione politica dell'area, il contenimento dell'influenza americana e il controllo delle risorse energetiche, sempre professando piena coerenza con i principi della Carta dell'Onu³⁷.

Ue e multilateralismo

Si è ormai da anni diffusa, tanto a livello politico quanto di opinioni pubbliche, la convinzione che solo il multilateralismo possa dare risposta alle emergenze globali. Le élite progressiste si spingono oltre individuando in questo strumento la via per approdare all'era della *Global Governance* e della *Global Democracy*, sublimazione della Carte delle Nazioni Unite e definitivo superamento del vecchio ordine internazionale. Al momento la prospettiva di una rimozione della plurisecolare *World Politics* appare piuttosto remota a causa delle tensioni che scaturiscono dalla competizione fra gli attori dello scenario multipolare, lungo faglie geopolitiche, come quella che divide Europa e Russia, e crescenti antagonismi, quale quello sino-americano. Le

35. G. de Jonquières, *The Multilateralism Conundrum: International Economic Relations in the Post-Hegemonic Era*, in «German Marshall Fund of the United States», 2017, pp. 1-12: www.jstor.com/stable/resrep19040 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

36. M. Mugnaini, *ONU. Una sfida globale*, cit., p. 237.

37. S. Bordone, *La Shanghai Cooperation Organization*, in «Il Politico», vol. 73, n. 8, 2008, pp. 127-141; B. Pierri, *A New Balance of Power for the Twenty-First Century: The Shanghai Cooperation Organisation, 2001-2007*, in «Eunomia. Rivista trimestrale di Storia e Politica internazionale», vol. IX, n. 1, 2020, pp. 1-50: siba-ese.unisalento.it/index.php/eunomia/article/view/22482 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

resistenze che il “vecchio mondo” pone alla definitiva affermazione del globalismo inducono a porre la questione di quale sia, nel presente scenario, il multilateralismo utile e possibile.

L’aspettativa di un sistema internazionale talmente democratizzato da confondersi con una società globale postwestfaliana è da tempo entrato nella retorica del discorso politico occidentale e delle organizzazioni internazionali³⁸. A partire dagli anni ’90, sotto impulso di Boutros-Ghali e di Kofi Annan, le Nazioni Unite hanno preso a coltivare la *Global Democracy* sia con una serie di interventi multilaterali, invero dagli esiti raramente incisivi³⁹, sia prospettando la “società civile globale” con il fattivo coinvolgimento di Ong e compagnie private, all’insegna della “*Global Associational Revolution*”⁴⁰. Un punto di svolta si è avuto con la concessione alle Ong dello status di osservatori nei lavori dell’Assemblea generale dell’Onu e al Consiglio di Sicurezza nelle riunioni informali, secondo la proposta avanzata nel 1992 dal diplomatico venezuelano Diego Arria. Multilateralismo globale e disegno postwestfaliano hanno trovato solenne enunciazione nel 2000 con il *Global Compact*, basato sul coinvolgimento del settore privato in ambiti quali diritti umani, lavoro, ambiente e lotta alla corruzione, e con i *Millennium Development Goals*⁴¹. L’evoluzione dell’agenda onusiana ha dato risposta, almeno teorica, alla capacità di questa organizzazione di riproporsi in epoca di globalizzazione, pur restando l’irrisolto nodo della riforma del Consiglio di Sicurezza, sorta di ipoteca westfaliana sul futuro⁴².

Paradossalmente le istituzioni che più concretamente si avvicinano alla *Global Governance* sono i grandi fori economici che praticano un multilateralismo flessibile, come il G7 e il G20, che a ben vedere rappresentano una riedizione del concerto delle grandi potenze⁴³. Tuttavia l’attore internazionale che ha maggiormente investito negli ultimi anni nel multilateralismo è l’Ue. Non si tratta semplicemente di supplire alle carenze politiche e strutturali di questa organizzazione negli ambiti cruciali della politica estera e di sicurezza, ma di trovare una fonte di legittimazione globale professando un internazionalismo capace di cambiare il sistema internazionale e farne un ambiente post-hobbesiano più adatto all’Ue. *Global Democracy* e *Global Governance* consentirebbero a Bruxelles di affermarsi come protagonista autonomo e

38. L. Diamond, *Promoting Democracy*, in «Foreign Policy», n. 87, 1992, pp. 25-46.

39. M. Mugnaini, *ONU: una sfida globale*, cit., p. 233.

40. K. Annan, *The Quiet Revolution*, in «Global Governance», 1998, n. 4, pp. 123-138.

41. J.-P. Thérien, M. Bélanger Dumontier, *The United Nations and Global Democracy. From Discourse to Deeds*, in «Cooperation and Conflict», vol. 44, n. 4, pp. 355-377.

42. M. Mugnaini, *ONU: una sfida globale*, cit., p. 235.

43. J. Jokela, *Global Governance and Effective Multilateralism*, in «The G-20», EUISS-Union Institute for Security Studies, 2011, pp. 51-60.

autorevole dello scenario internazionale. Pertanto l'Ue si distingue come il solo attore per il quale nel presente scenario il multilateralismo costituisce un fine e non un mero mezzo, quale resta, con differente rilevanza e credibilità, per gli attori statuali⁴⁴. Le crisi attraversate hanno accentuato la tendenza di Bruxelles a perseguire il cosiddetto “*effective multilateralism*”, che garantirebbe in tre modalità l'Ue: lega gli Stati membri con norme e azioni sempre più condivise e stringenti; indirizza la gestione delle varie crisi regionali; riduce lo spazio internazionale per la politica di potenza e per gli affari militari⁴⁵. L'obbiettivo, tanto condivisibile quanto al momento utopico, è quello di promuovere la cosiddetta *Democracy Beyond Borders*⁴⁶. È un tema che presenta profonde connessioni con la *Public Diplomacy*: se da un lato vi è chi come Simon Anholt si è spinto a sostenere che nel presente scenario internazionale l'unica superpotenza sarebbe l'opinione pubblica⁴⁷, dall'altro è evidente come quest'ultima sia sempre più orientabile. Non per nulla l'Ue ha colto il cambiamento di paradigma professionale e culturale della diplomazia con l'adozione della *Structural Diplomacy*. Caratterizzata dall'intento di plasmare le relazioni internazionali diffondendo democrazia, diritti umani, *good governance* e libero mercato, la *Structural Diplomacy* è stata adottata a seguito del trattato di Lisbona con la costituzione dell'Eeas (*European External Action Service*) e dell'*High Representative for Foreign Affairs and Security Policy*⁴⁸. Nel giugno 2016 l'High Representative Federica Mogherini ha illustrato il programma Eugs (*European Union Global Strategy*), intitolato *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*⁴⁹, che ha ufficialmente

44. K. Waltz, *Globalization and Governance*, in «Political Science and Politics», vol. 32, n. 1, 1999, pp. 693-700.

45. C. Bouchard, J. Peterson, N. Tocci, *Multilateralism in 21st Century – Europe's Quest for Effectiveness*, Routledge, London and New York 2013.

46. A.G. McGrew, *Democratising Global Governance: Democratic Theory beyond Borders*, in «Theoria: a Journal of Social and Political Theory», n. 94, 1999, pp. 1-29.

47. Citato in N.J. Cull, *Public Diplomacy. Global Engagement nell'era digitale*, Olivares, Milano 2020, p. 42. Sulla *Public Diplomacy* si veda anche Foreign and Commonwealth Office, *Engagement. Public Diplomacy in a Globalised World*, London 2008.

48. Sul sistema diplomatico europea si veda J. Lisiecka-Zurowska, *Diplomacy and Democracy: Twentieth-Century Lessons for the Future of the Diplomatic Craft*, in «The Fletcher Forum of World Affairs», vol. 43, n. 1, 2019, pp. 29-52; M. Smith, S. Keukeleire, S. Vanhoonacker, *The Diplomatic System of the European Union. Evolution, change and challenges*, Routledge, London 2016; C. Carta, *The European Union Diplomatic Service. Ideas preferences and identities*, Routledge, London 2012.

49. *European Union Global Strategy, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, foreword by F. Mogherini, June 2016: europa.eu/globalstrategy/en (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

additato la *Global Governance* come obiettivo⁵⁰. In tal modo l'Ue ha inteso rilanciarsi e affinare un nuovo multilateralismo in risposta alle sfide poste dalla Brexit e dall'emergere dei Brics⁵¹. Rientrano in questo contesto i successi, rilevanti soprattutto sul piano della legittimazione, conseguiti con l'accordo di Parigi sul clima e sui *Sustainable Development Goals*⁵². Benché le successive implementazioni non siano state all'altezza delle aspettative, l'Ue si è posta al centro di processi globali che a loro volta richiedono un multilateralismo sempre più avanzato e aperto ai contributi delle società civili⁵³. L'ambito prioritario è da tempo quello climatico-ambientale, per il quale il multilateralismo ha prodotto tre grandi trattati in trenta anni, Unfccc – *United Nations Convention on Climate Change*, il protocollo di Kyoto e l'accordo Parigi. L'Ue si è posta a capofila nella lotta per la difesa dell'ambiente con le politiche di riduzione delle emissioni, attualmente il 7% di quelle globali a fronte del 14% degli Stati Uniti e del 27% della Cina, e l'impegno a divenire area *Carbon Free* entro il 2050. Mentre la Cina si è premunita di guadagnare la leadership mondiale nella produzione di pannelli solari, la via europea alla decarbonizzazione implica la capacità di guidare una complessa “rivoluzione industriale”, quale quella implicita nella decisione di porre fine dal 2035 alla vendita di veicoli a benzina e diesel. Di pari passo nel 2019 l'Alleanza per il multilateralismo promossa da Francia e Germania ha rilanciato le ambizioni europee con un programma che spazia dalla promozione del diritto umanitario al cyberspazio, dal gender al clima, fino alla sicurezza, all'insegna dell'assunto che l'era delle “false promesse” dello Stato-nazione è esaurita⁵⁴. Anche nel 2022 l'Ue ha solennemente ribadito il «*commitment to the UN in upholding a multilateral and rules-based global governance system*»⁵⁵, con particolare enfasi nel campo della democrazia e dei diritti con lo Human Rights and Democracy Action Plan.

50. B. Ujvari, *The EU Global Strategy: from effective multilateralism to global governance that works?*, in «Security Policy Brief, Egmont Institute», n. 76, 2016, pp. 1-5.

51. P.W. Jones, *Globalisation and Internationalism: Democratic Prospects for World Education*, in «Comparative Education», vol. 34, n. 2, 1998, pp. 143-155.

52. B. Brende, *What Next for Multilateralism? Globalization and the Revenge of Geopolitics*, in «Horizon: Journal of International Relations and Sustainable Development», n. 7, 2016, pp. 28-37.

53. L. Bergamaschi, N. Mabey, J. Gaventa, C. Born, *EU Foreign Policy in a Changing Climate. A Climate and Energy Strategy for Europe's Long Term Security*, in «E3G», 2016, pp. 9-13: www.jstor.com/stable/resrep17716.5 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

54. H. Maas, J. Le Drian, *Who, if not us?*, in «Süddeutsche Zeitung», 15 febbraio 2019: www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/who-if-not-us-15-02-19 (ultimo accesso: 29 luglio 2022); Ministry of Foreign Affairs of France, *Alliance for Multilateralism*, 2020: www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/multilateralism-a-principle-of-action-for-france/alliance-for-multilateralism-63158/ (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

55. Euis – European Union Institute for Security Studies, *Yearbook of European Security*.

Pandemia e guerra in Ucraina: le nuove sfide del multilateralismo

Per l'Alto Commissario Borrell la pandemia ha inciso sul multilateralismo a tre livelli: nella percezione del neoliberalismo come paradigma della globalizzazione, nell'evoluzione della *governance* globale e nella resilienza delle democrazie⁵⁶. L'emergenza del Covid-19 ha portato alla luce un tema noto solo agli esperti, quello delle *Global Supply Chains*, manifestatosi criticamente a vari livelli con l'effetto di amplificare dislivelli di sviluppo e acuire le tensioni, spesso scaricate sulla Who. La Banca mondiale ha stimato che nel 2020 almeno 100 milioni di persone siano cadute in povertà⁵⁷. A soffrirne è in particolare l'Africa, dove una percentuale minima della popolazione si sarebbe vaccinata e si è registrata la prima seria contrazione economica dopo 25 anni, nonché una perdita di finanziamenti che entro il 2023 sarà di circa 345 miliardi⁵⁸. L'area che ha dimostrato la maggiore reattività è stata ancora una volta l'Europa, con la capacità di elaborare un intervento di portata storica, da alcuni paragonato al piano Marshall per il potenziale impatto che potrebbe avere sui paesi membri. Si può osservare come storicamente le crisi facciano bene all'integrazione europea, imprimendo spinte altrimenti impensabili. Dopo le difficoltà individuali del primo momento, lo sforzo unitario ha rilegittimato l'Ue, ora percepita come sensibile e capace di saldare in maniera virtuosa il destino degli europei⁵⁹.

Se la pandemia ha dato la possibilità di un salto di qualità a livello politico, economico e sociale dagli effetti strutturali, lo scoppio della guerra in Ucraina il 24 febbraio 2022 ha dolorosamente ricondotto l'Europa alla realtà internazionale. Il tentativo putiniano di rimettere in discussione gli assetti geopolitici conseguenza dell'esito della Guerra fredda ha offerto alla presidenza Biden una straordinaria occasione per ricompattare sotto l'indiscussa supremazia di Washington il mondo occidentale. Strategicamente esposta e vulnerabile, l'Ue ha risposto compiendo un sorprendente sforzo, sotto le rinnovate e ampliate garanzie della Nato. Sembrano davvero lontani i tempi, in

Multilateralism, 2021: www.jstor.org/stable/resrep36176.9 (ultimo accesso: 29 luglio 2022); cfr. *Adjusting the Multilateral System to Safeguard Dutch Interests*, cit., pp. 46-53.

56. J. Borrell. *Il mondo del dopo-Covid è già qui...*, in «Istituto Affari Internazionali», 2020: www.jstor.org/stable/resrep29455 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

57. Di *Global Supply Chains* l'opinione pubblica ha preso contezza quando è emerso che la produzione di beni di base come le mascherine sanitarie è in larga parte concentrata in Cina.

58. H. Khannenje, *Future Democracy in Africa: COVID-19 and Geopolitics*, in «Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development», n. 19, 2021, pp. 222-233.

59. S. Corke, *COVID-19 Pandemic Recovery: If the US and Europe Find the Will, Multilateralism is the Way*, in «IAI Papers», n. 41, 2020, pp. 1-18.

realtà era il novembre 2019, in cui Macron definì l'Alleanza atlantica come un'organizzazione dall'encefalogramma piatto⁶⁰. È stato così possibile elaborare la storica adesione della Svezia e soprattutto della Finlandia, esposta alla Russia per centinaia di km, con l'effetto strategico di chiudere un arco di crisi che cinge l'Ue dal Mediterraneo al Baltico⁶¹. Le possibilità che da tale accentuata dipendenza atlantica possano nascere le premesse per una futura autonomia difensiva europea, un obiettivo già additato nel 2016⁶², paiono poco realistiche, a fronte di una già certa riallocazione di risorse da parte di Bruxelles⁶³. Anche la diversificazione energetica volta a rimuovere la dipendenza dalla Russia richiede tempi lunghi e induce a reazioni individuali non sempre coerenti come nel caso di tedeschi e francesi, che hanno rivisto i loro impegni per la decarbonizzazione. Il ritorno ai conflitti, la polarizzazione fra Stati Uniti e Russia e quella globale fra Washington e Pechino, in generale la necessità di introdurre nel sistema dei valori europei quel pensiero strategico a lungo bandito, sembrano segnare un grave arretramento sulla via della *Global Governance*.

In generale si coglie una grande contraddizione: nel momento storico in cui il multilateralismo appare indispensabile, esso è percepito come vettore di valori di parte, sempre più anelastico e inadatto a promuovere forme di cooperazione realmente inclusive. Il riacutizzarsi della crisi di Taiwan a seguito della visita di Nancy Pelosi ha evidenziato la forte determinazione degli Stati Uniti, già impegnati a sostenere la resistenza ucraina, nel rilanciare la loro leadership democratica globale. Washington sembra confidare nell'improbabilità di una vera e propria alleanza fra Mosca e Pechino. Storicamente è proprio la degenerazione del multipolarismo in un sistema rigidamente polarizzato, un bipolarismo prebellico, la prospettiva più temibile. Come ha rilevato Henry Kissinger: «La convinzione che i principi americani siano universali ha introdotto un elemento di contraddizione nel sistema internazionale, perché implica che i Governi che non li praticano non siano pienamente legittimi»⁶⁴. Nel dopo Guerra fredda abbiamo assistito al rilancio di quella che Huntington definì la “nazione missionaria”, sulla base del convincimento che «i popoli non occidentali debbano convertirsi ai valori occi-

60. R. Sorrentino, “NATO in stato di morte cerebrale”: le ambizioni di Macron per Francia e Ue, in «Sole 24 Ore», 7 novembre 2019.

61. A. Dworkin, R. Gowan, *Rescuing Multilateralism*, in «European Council on Foreign Relations», 2019: www.jstor.com/stable/resrep21495 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

62. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, cit., p. 45.

63. R. Ellehus, *Security in Northern Europe in the Biden Era Redesigning Multilateralism*, in «Center for Strategic and International Studies-CSIS», 2021, pp. 1-4: www.jstor.org/stable/resrep31143 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

64. H. Kissinger, *Ordine mondiale*, Mondadori, Milano 2015, p. 235.

dentali della democrazia, del libero mercato, del Governo costituzionale, dei diritti umani, dell'individualismo, dello Stato di diritto, e inglobare tali valori nelle loro istituzioni»⁶⁵. Come ha rilevato Graham Allison, in prospettiva questa visione porta in rotta di collisione con la Cina, che si sta imponendo confucianamente, senza ansie occidentali e la pretesa di convertire il mondo, eventualmente disposta a ragionevoli compromessi⁶⁶. La crisi ucraina ha accentuato le rigidità: su tutti i versanti non esistono interlocutori ma solo nemici da piegare. La perdita di interesse per la diplomazia cela l'assenza delle visioni politiche necessarie per uscire dalle drammatiche sacche del conflitto e provare a immaginare una ricomposizione europea che non preveda nuove cortine di ferro. È stato rilevato come al tempo della Guerra fredda le crisi di confine fra i due blocchi si risolvessero con la neutralizzazione della politica estera del paese di mezzo, un'ipotesi ormai ritenuta moralmente e politicamente inaccettabile a Washington e a Bruxelles, alla stregua di una sconfitta. L'assenza di un multilateralismo di pace dimostra quanto questa risorsa, dissociata dalla sua natura diplomatica, sia divenuta irrilevante. Al contrario la Guerra fredda ha fornito alcune lezioni che non dovrebbero essere dimenticate, a partire dalla corretta connessione fra sicurezza, stabilità e democrazia, oggetto di continua rimodulazione da parte della Nato attraverso le crisi post-bipolari⁶⁷. La pretesa secondo la quale solo sull'indivisibilità della democrazia possa fondarsi la vera sicurezza è un'utopia pericolosa e antistorica. Durante la contrapposizione bipolare proprio gli Stati Uniti imposero la coesistenza in seno alla Nato con regimi militari ritenuti insostituibili per la loro funzione strategica di cerniera. La determinazione russa all'uso della forza e l'accentuarsi dell'aggressività cinese dovrebbero indurci a riflettere su quale sia il corretto rapporto fra sicurezza e democrazia. La seconda lezione della Guerra fredda è la necessità di non rinunciare mai al confronto, ovvero a quella flessibilità che è alla base della risorsa diplomatica. Dopo il 1945 due attori irriducibilmente contrapposti impararono a coesistere sviluppando un condiviso senso di responsabilità per la pace mondiale. All'emergere di un terzo, la Cina di Mao, Nixon e Kissinger intuirono l'opportunità di ampliare le distanze fra Mosca e Pechino, non di ridurle. Occorre prendere atto che il presente scenario internazionale non sta evolvendo nella direzione di una *Global Governance*, tantomeno di una *Global Democracy*. Si avverte per questo la necessità di un multilateralismo nuovamente flessibile e inclusi-

65. S. Huntington, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano 2000, p. 266.

66. G. Allison, *Destinati alla guerra*, cit., p. 170.

67. In particolare si veda H. Waterman, D. Zagorcheva, D. Reiter, *NATO and Democracy*, in «International Security», vol. 26, n. 3, 2001-2002, pp. 221-235.

vo, l'unico che possa costruire i ponti per unire in uno sforzo autenticamente globale attori culturalmente e politicamente lontani ma indispensabili a dare risposte condivise, dalla pace alla tutela dell'ambiente⁶⁸. La lezione storica della società diplomatica internazionale è da recuperare, pur con i limiti degli attori statuali e l'influenza acquisita da quelli post-statali⁶⁹. Questo appare soprattutto nell'interesse dell'Ue, che dovrebbe preoccuparsi di scongiurare la prospettiva di trovarsi stretta nella morsa fra Stati Uniti e Cina⁷⁰. Quello che serve è, in definitiva, un multilateralismo nel multipolarismo, condizione sempre più evidente della realtà internazionale, non un multilateralismo che cerchi di ridurre il multipolarismo.

68. R. Gowan, A. Dworkin, *Three Crisis and An Opportunity: Europe's Stake in Multilateralism*, in «European Council on Foreign Relations Policy Brief», September 2019, pp. 1-28: www.jstor.org/stable/resrep21648 (ultimo accesso: 29 luglio 2022).

69. M. Chiaruzzi, *Democrazia e politica di potenza*, in *Democrazia e sicurezza*, cit., pp. 151-168.

70. R. Alcaro, *Sovereignty and Multilateralism*, in D. Fott, *European Sovereignty*, in «EUISS-European Union Institute for Security Studies», 2021, pp. 31-47.

Free and Open Indo Pacific *come modello di ordine regionale. Origini, caratteristiche e limiti*

Matteo Dian

Free and Open Indo Pacific come ordine regionale

La competizione tra Stati Uniti e Cina è al centro della politica internazionale contemporanea. Washington e Pechino promuovono due diversi modelli di ordine regionale in Asia. Questo capitolo analizza il *Free and Open Indo Pacific* (Foip) come modello di ordine internazionale nel contesto della competizione sino-americana. Il Foip è caratterizzato da un'interpretazione specifica dei principi strategici e normativi fondamentali, ovvero delle istituzioni primarie¹, dell'ordine regionale. Tra questi i più importanti sono il ruolo delle grandi potenze, la sovranità, il diritto internazionale e i diritti individuali, la diplomazia e il mercato.

La capacità di plasmare e consolidare un ordine, a livello regionale o globale, è sempre associata sia alle capacità materiali sia alla capacità di “far funzionare il sistema” promuovendo accordi che favoriscano la cooperazione internazionale e limitino la violenza e l'instabilità. La capacità di ottenere consenso e legittimità è cruciale poiché facilita la cooperazione e diminuisce la necessità di usare la coercizione.

Il progetto di ordine regionale indo-pacifico presuppone una regione aperta che si estende dall'Oceano Indiano alla costa occidentale degli Stati Uniti, caratterizzata dalla leadership politica e strategica americana, dalla cooperazione tra potenze democratiche regionali e dal rispetto dei valori liberali e del diritto internazionale. Sebbene il modello Indo-Pacífico abbia il merito di offrire un quadro strategico e normativo coerente per il ruolo degli Stati

1. Secondo la definizione di Barry Buzan le istituzioni primarie sono «pratiche sociali profonde e durevoli generate dall'evoluzione più che da un disegno consapevole». B. Buzan, *An introduction to the English school of international relations: the societal approach*, Polity Press, Cambridge 2014, p. 163.

Uniti nella regione, esso ha anche diversi limiti. I più rilevanti sono la mancanza di una strategia economica efficace e l'incoerenza tra la proclamata centralità dell'Asean e l'enfasi sulla cooperazione tra grandi potenze democratiche nella regione. Inoltre, il modello proposto da Washington si scontra con il fatto che molti attori nella regione riconoscono alla Cina uno status di grande potenza, associato alla possibilità di esprimere una visione propria dell'ordine internazionale. Al contrario, gli Stati Uniti tendono a considerare Pechino sempre più come potenza revisionista.

La strategia del *Free and Open Indo Pacific* è stata introdotta alla fine del 2017 dall'amministrazione Trump e poi è stata definita nei dettagli attraverso diversi documenti ufficiali, tra cui la *National Security Strategy* e la *National Defense Strategy*². Il Foip presenta diversi elementi di continuità con i precedenti approcci alla regione, ma anche alcune innovazioni³. Tra i primi vi è la volontà di riaffermare il ruolo egemonico degli Stati Uniti nella regione, l'intenzione di consolidare le alleanze e promuovere il rispetto del diritto internazionale⁴. Tra i secondi vi sono i confini geografici della regione, ulteriormente ampliati rispetto al precedente concetto di Asia Pacifico, un approccio chiaramente competitivo nei confronti della Cina, ma anche una sostanziale mancanza di una strategia economica sufficiente per competere con le iniziative cinesi nella regione, quali la Nuova Via della Seta.

I concetti chiave alla base del Foip erano molto più in linea con le strategie di politica estera delle amministrazioni precedenti che con l'approccio dell'*America First* di Trump. Di fatto, l'amministrazione Trump ha promosso un concetto sostanzialmente legato alla tradizione dell'internazionalismo liberale come il Foip in un periodo nel quale ha introdotto un notevole livello di discontinuità in altri settori chiave della politica estera come il commercio, le relazioni transatlantiche e la cooperazione ambientale. Il principale punto di contatto con la narrativa *America First* di Trump e il Foip è la percezione della Cina come una potenza revisionista, intenzionata a sovvertire l'ordine internazionale e i suoi principi strategici e normativi⁵. La strategia

2. L'origine del concetto di Indo-Pacifico Libero e Aperto non è americana ma giapponese e risale alla seconda amministrazione Abe. K. Koga, *Japan's "Indo-Pacific" question: countering China or shaping a new regional order?*, in «International Affairs», vol. 96, n. 1, 2020, pp. 49-73.

3. L. Ford, *The Trump administration and the "free and open Indo-Pacific"*, Brookings Institution, Washington DC 2020.

4. B. Loke, *The United States, China, and the politics of hegemonic ordering in East Asia*, in «International Studies Review», vol. 23, n. 4, 2021, pp. 1208-1229.

5. R. Foot, *China's rise and US hegemony: Renegotiating hegemonic order in East Asia?*, in «International Politics», vol. 57, n. 2, 2020, pp. 150-165.

dell'Indo-Pacifico, al contrario, appare molto più coerente con l'approccio di Biden, che ha cercato di ricondurre la politica estera di Washington nei binari della tradizione dell'internazionalismo liberale.

Geografia e ordine Indo-Pacifico

La costruzione sociale e politica dei confini regionali è essenziale per i processi di formazione, consolidamento e contestazione degli ordini regionali. Per questo è utile fare riferimento ai concetti di base della geopolitica critica. La premessa principale è che la geografia non è mai neutrale e oggettiva. Al contrario, è influenzata da narrative storiche, oltre che dalla politica e dall'ideologia. Di conseguenza, la definizione dei confini geografici di una regione implica un esercizio di potere⁶. Gli ordini regionali non sono "naturali", ovvero semplici espressioni della geografia fisica o delle interazioni politiche ed economiche. Al contrario, emergono dalle narrazioni promosse da decisori politici e intellettuali pubblici. A loro volta, queste narrazioni sono definite da contrapposizioni tra amici e nemici, tra gli spazi interni ed esterni, e dalla costruzione politica e sociale del suo ruolo e degli interessi degli stati⁷.

Stati Uniti e Cina propongono due visioni distinte della geografia e confini della regione. Il modello cinese prevede una regione definita come "Asia Orientale" o come "Eurasia", basata sulla centralità politica, ideologica ed economica della Cina. Ciò implica una progressiva riduzione del ruolo americano e una differenziazione netta dalle caratteristiche liberali dell'ordine globale contemporaneo. Al contrario, la proposta degli Stati Uniti è quella di una geografia aperta e "Indo-Pacifica", radicata in una forte integrazione con un ordine globale che dovrebbe mantenere le proprie caratteristiche essenziali, ovvero il carattere liberale e la leadership americana.

La *Free and Open Indo Pacific Strategy* pubblicata dall'amministrazione Biden definisce l'Indo-Pacifico come «la regione, che si estende dalla nostra costa del Pacifico all'Oceano Indiano, sede di oltre la metà della popolazione mondiale, quasi due terzi dell'economia mondiale e sette tra le più grandi potenze militari». Il documento sottolinea anche come la regione sia diventata il «centro di gravità del mondo» e il centro degli interessi economici e di sicurezza degli Stati Uniti. Il documento specifica che gli Stati Uniti «si concen-

6. G.Ó. Tuathail, J. Agnew, *Geopolitics and discourse: practical geopolitical reasoning in American foreign policy*, in «Political geography», vol. 11, n. 2, 1992, pp. 190-204.

7. G.Ó. Tuathail, *Understanding critical geopolitics: Geopolitics and risk society*, in «Journal of Strategic Studies», vol. 22, n. 2, 1999, pp. 107-124.

treranno su ogni angolo della regione, dal nord-est asiatico e sud-est asiatico, all'Asia meridionale e all'Oceania, comprese le isole del Pacifico»⁸. Inoltre, si sottolinea la rilevanza del ruolo degli Stati Uniti nella regione sin dal XIX secolo, sostenendo che gli Stati Uniti «sono e sono sempre stati una nazione indo-pacifica». In modo del tutto simile, l'*Indo-Pacific Strategy Report* del Dipartimento della Difesa del 2019 afferma che «gli Stati Uniti sono una nazione del Pacifico; siamo legati ai nostri vicini indo-pacifici attraverso legami indissolubili di storia, cultura, commercio e valori condivisi»⁹.

Questa definizione è associata chiaramente a una “regione virtuale” aperta e basata su interessi e valori economici e strategici comuni, piuttosto che su una concettualizzazione fisica della geografia. Regione aperta in questo caso significa anche apertura alla presenza e alla leadership degli Stati Uniti e integrazione nel più ampio ordine internazionale guidato dagli Stati Uniti. La definizione geografica dell'Indo-Pacifico porta anche ad attribuire priorità alla dimensione marittima, sottolineando la centralità del rispetto della libertà di navigazione e della protezione delle vie di comunicazione marittime.

Una definizione così ampia della geografia dell'ordine regionale è anche funzionale a coinvolgere i maggiori alleati democratici nello sforzo di consolidarne i principali principi strategici e normativi. Tuttavia, come verrà discusso in seguito, ciò comporta anche diversi problemi, legati all'elevata eterogeneità che caratterizza una regione così vasta.

Il ruolo delle grandi potenze

Il ruolo delle grandi potenze è centrale nella competizione tra modelli di ordine. La capacità di creare, preservare e difendere un ordine internazionale non può essere considerata un mero riflesso delle capacità militari o economiche di uno stato. Al contrario, come sostenuto da Hedley Bull, le grandi potenze devono “far funzionare” un ordine, mantenendo la stabilità e la sicurezza, proponendo meccanismi istituzionali per la cooperazione e preservando una propria sfera di influenza¹⁰. Lo status di grande potenza implica due

8. US Department of State, *A Free And Open Indo-Pacific. Advancing a Shared Vision*, Washington DC 2019: www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf.

9. US Department of Defence, *Indo-Pacific Strategy Report Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, Washington DC 2019: media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF.

10. H. Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1977.

dimensioni. La prima è orizzontale, ovvero un processo di riconoscimento reciproco di status. La seconda riguarda il mantenimento di una sfera di influenza locale e il possibile riconoscimento delle sfere di influenza altrui.

Il Foip include una visione molto specifica dello status e del ruolo delle grandi e medie potenze. Il ruolo egemonico degli Stati Uniti nella regione è considerato la pietra angolare dell'ordine regionale. Il mantenimento della superiorità materiale americana e della capacità di Washington di plasmare i principi normativi dell'ordine regionale sono quindi descritti come i prerequisiti fondamentali per la stabilità regionale e globale.

Le conseguenze di questo assunto sono molteplici. In primo luogo, le minacce dirette e indirette a questa posizione sono percepite come minacce esistenziali per l'ordine internazionale e per gli interessi degli Stati Uniti. Da ciò deriva anche una posizione specifica per la Cina. Gli Stati Uniti riconoscono che la Cina ha le capacità economiche e militari per essere una grande potenza. Tuttavia, la natura del suo sistema politico e la mancata adesione ai principi liberali portano a negare la legittimità dei possibili contributi alla promozione dell'ordine regionale. Al contrario, l'ascesa cinese è sempre più percepita come una sfida diretta all'ordine regionale e al ruolo degli Stati Uniti.

La strategia di sicurezza nazionale del 2017 ha definito la Cina una potenza revisionista che «vuole plasmare un mondo antitetico ai valori e agli interessi americani». Si sostiene, inoltre, che «la Cina cerca di soppiantare gli Stati Uniti nella regione indo-pacifica, espandere l'influenza del suo modello economico guidato dallo stato e riorganizzare la regione a suo favore»¹¹.

La posizione di Biden non sembra molto diversa da quella dell'amministrazione Trump su questo punto. Come ha affermato lo stesso Biden nel suo discorso al Dipartimento di Stato, la Cina è «il più serio concorrente per gli Stati Uniti» e «la leadership americana deve affrontare questo nuovo trend caratterizzato da crescente autoritarismo, incluse le crescenti ambizioni della Cina di sfidare gli Stati Uniti»¹². Allo stesso modo, la *Interim National Security Strategy Guidance* afferma che la Cina «è l'unico concorrente potenzialmente in grado di combinare il suo potere economico, diplomatico, militare e tecnologico per lanciare una sfida continua a un sistema internazionale stabile e aperto»¹³. In definitiva, alla Cina non viene riconosciuto uno

11. The White House, *National Security Strategy of the United States of America*. Washington DC 2017: trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf.

12. Joseph R. Biden, *Remarks on America's Place in the World*, US Department of State, Washington DC, 4 febbraio 2021: www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/

13. The White House, *Interim National Security Strategy Guidance*, Washington DC 2021: www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf.

status di grande potenza in grado di contribuire legittimamente all'ordine regionale, nonostante il suo peso economico e le sue capacità militari, in quanto non accetta i valori democratici, sfida l'egemonia statunitense e promuove una visione della regione che è in gran parte antitetica agli interessi e alle preferenze degli Stati Uniti.

Una conseguenza importante, seppur implicita, riguarda l'implicita negazione di una legittima sfera di influenza per la Cina. Ufficialmente, la stessa Cina ha sempre rifiutato il concetto di sfera di influenza in quanto definito obsoleto e "relitto della Guerra Fredda"¹⁴. Tuttavia, il tentativo di costituire una sfera di influenza emerge di fatto dall'articolazione di concetti strategici quali "nuovi tipo di relazioni tra grandi potenze", "nuovo tipo di relazioni internazionali" e "comunità di destino comune", elaborati durante la leadership di Xi Jinping.

Il primo e il secondo comportano una richiesta di rispetto degli interessi fondamentali cinesi diretta agli Stati Uniti e alle altre grandi potenze; il terzo assegna a Pechino un ruolo di leadership nella promozione di un ordine regionale basato sui valori e sulla visione dell'ordine propri della Cina, radicato nei concetti di sovranità e non interferenza¹⁵. Entrambi prevedono una leadership regionale cinese e una parità di status con gli Stati Uniti in termini di status di grande potenza globale¹⁶.

Nell'era successiva alla Guerra Fredda, gli Stati Uniti non hanno mai riconosciuto il diritto a una sfera di influenza a nessun'altra potenza. Nel 2009 l'allora vicepresidente Biden ha affermato, riferendosi alla Russia, che gli Stati Uniti «non riconosceranno a nessuna nazione il diritto a una sfera di influenza»¹⁷. Allo stesso modo, la Strategia di sicurezza nazionale del 2017 ha identificato i tentativi cinesi e russi di stabilire una sfera di influenza nelle rispettive regioni come «antitetici ai valori e agli interessi degli Stati Uniti»¹⁸. Lo *Strategic Framework* adottato nel 2018 dall'amministrazione Trump afferma chiaramente che l'obiettivo principale della strategia Foip era

14. B. Zala, *Interpreting great power rights in international society: Debating China's right to a sphere of influence*, in «Journal of International Political Theory», vol. 16, n. 2, 2020, pp. 210-230.

15. Y.E. Yang, *China's strategic narratives in global governance reform under Xi Jinping*, in «Journal of Contemporary China», vol. 30, n. 128, 2021, pp. 299-313; S.N. Smith, *China's "Major Country Diplomacy": Legitimation and Foreign Policy Change*, in «Foreign Policy Analysis», vol. 17, n. 2, 2021, pp. 112-130.

16. R. Foot, *Power transitions and great power management: three decades of China-Japan-US relations*, in «The Pacific Review», vol. 30, n. 6, 2017, pp. 829-842.

17. J.R. Biden, *Remarks by Vice President Biden at 45th Munich Conference on Security Policy*, Munich, 7 febbraio 2009: obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-vice-president-biden-45th-munich-conference-security-policy.

18. The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, cit.

di «mantenere il primato strategico degli Stati Uniti nella regione indo-pacifica e promuovere un ordine liberale, impedendo al contempo alla Cina di stabilire nuove, illiberali sfere di influenza»¹⁹.

Ciò ha conseguenze politiche rilevanti. In primo luogo, induce la leadership americana a non distinguere tra un'influenza cinese percepita come legittima nella regione e le azioni che sono in diretto contrasto con i principi normativi e strategici fondamentali dell'ordine regionale. Ciò rende molto più complesso elaborare una gerarchia chiara delle priorità, distinguendo tra interessi fondamentali e interessi negoziabili. Inoltre, ciò determina una significativa differenza di percezione del ruolo della Cina rispetto alla maggior parte degli alleati e dei partner regionali. Con la possibile eccezione del Giappone, i principali attori regionali tendono a riconoscere come legittimo il ruolo e lo status della Cina nella regione, nonostante nessuno stato faccia apertamente riferimento a una sfera di interesse cinese nella regione.

In questo contesto, i principali alleati, come il Giappone e, in misura minore, l'India, l'Australia e la Corea del Sud, vengono chiamati a giocare un ruolo di contributori attivi dell'ordine regionale. Il loro ruolo non è una mera conseguenza delle loro capacità economiche o militari ma è associato alla loro adesione ai valori liberal-democratici e alla volontà di consolidare l'ordine regionale guidato dagli Stati Uniti. Ciò ha diverse conseguenze importanti. In primo luogo, le alleanze guidate dagli Stati Uniti continuano a essere considerate la pietra angolare dell'ordine regionale. In secondo luogo, si prevede che il processo di evoluzione delle alleanze con Giappone, Australia e Corea del Sud sia destinato ad accelerare. Il Foip prevede che le grandi potenze democratiche locali assumano un ruolo sempre più importante nel preservare l'ordine regionale, soprattutto quando si tratta di resistere alla coercizione, promuovere la libertà di navigazione e il multilateralismo. Infine, il Foip prevede anche l'accelerazione della transizione verso un'"architettura della sicurezza a rete", con il consolidamento di forme mini-laterali e multilaterali di cooperazione in materia di sicurezza tra paesi filo-americani²⁰.

Giappone e Australia hanno compiuto i progressi più significativi in questo settore. Corea del Sud e India sono stati più prudenti. Il Giappone, che ha elaborato il concetto originale di Indo-Pacifico libero e aperto, ha una per-

19. US National Security Council, *U.S. Strategic framework for the Indo-Pacific*, Washington DC 2018 [Declassified on January 5, 2021]: trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf.

20. M. Dian, H. Meijer, *Networking hegemony: alliance dynamics in East Asia*, in «International Politics» vol. 57, n. 2, 2020, cit. pp. 131-135. Dian e Meijer definiscono la *networked security architecture* come «rete di accordi e forme di cooperazione bilaterali, multilaterali e multilaterali nel settore della difesa tra gli Stati Uniti e i suoi alleati e partner regionali» (pp. 133-34).

cezione del ruolo della Cina molto simile a quella americana. Tokyo considera la Cina una grande potenza in termini di capacità, ma non la considera legittimata a contribuire alle regole dell'ordine regionale, dato il suo rifiuto dei valori liberali e della democrazia. Al contrario, il Giappone, in virtù della propria adesione ai valori liberali e democratici, si considera come il maggiore sostenitore dell'ordine regionale. Più concretamente, il Giappone ha gradualmente abbandonato i limiti del suo pacifismo postbellico per abbracciare il ruolo di contributore attivo all'ordine regionale. L'alleanza con gli Stati Uniti è stata costantemente consolidata negli ultimi due decenni, portando a una condivisione dei compiti meno asimmetrica. Inoltre, Tokyo ha creato una serie di accordi mini-laterali nel settore della sicurezza con l'Australia ma anche con diversi stati dell'Asean²¹.

L'Australia è il secondo maggiore sostenitore del modello indopacifico. Canberra condivide sia la prospettiva geografica sulla regione sia i valori americani. Negli anni 2000 e all'inizio degli anni 2010, l'Australia ha cercato di conciliare questa posizione con un crescente livello di cooperazione economica con la Cina. Negli ultimi anni, i tentativi cinesi di coercizione economica, le strategie aggressive nel Mar Cinese Meridionale e la pandemia di Covid-19 hanno portato a un più chiaro allineamento con Washington, che ha portato a un significativo consolidamento dell'alleanza, oltre alla creazione di nuovi accordi mini-laterali quali l'Aukus²² e una politica di difesa molto più muscolare²³.

La posizione della Corea del Sud è molto più sfumata, per diversi motivi. Nel periodo successivo alla guerra fredda Seul ha riconosciuto lo status di grande potenza della Cina, che è diventata il suo principale partner commerciale. Inoltre, i leader sudcoreani sono consapevoli della necessità di avere un buon rapporto con Pechino per cercare di fare progressi sul fronte delle relazioni con la Corea del Nord. Di conseguenza, Seul si è dimostrata molto riluttante nei confronti di forme di cooperazione di tipo mini e multilaterale associate alla strategia del Foip. L'elezione del conservatore Yoon Suk-yeol potrebbe in parte cambiare questo quadro, vista la volontà del nuovo presidente di allinearsi strettamente con Washington. In ogni caso, un pieno allineamento con la visione indopacifica rimane improbabile.

La posizione dell'India è forse la più complessa. Da un lato, l'India condivide l'apprensione relativa all'ascesa della Cina e desidera che il suo status

21. M. Dian, *Japan, South Korea and the rise of a networked security architecture in East Asia*, in «International Politics», vol. 57, n. 2, 2020, pp. 185-207.

22. L'Aukus è un accordo trilaterale tra Australia, Stati Uniti e Gran Bretagna nel settore della tecnologia militare, in particolare nel settore dei sottomarini a propulsione nucleare.

23. N. Bisley, *Australia's American alliance and the networking of forces in East Asia*, in «International Politics», vol. 57, n. 2, 2020, pp. 208-224.

sia riconosciuto a livello internazionale. Dall'altro, la sua politica estera è storicamente caratterizzata dal principio del non allineamento e dalla promozione di una narrativa postcoloniale. Di conseguenza, New Delhi ha cercato una posizione di compromesso sul Foip. Ha riconosciuto che il Foip gli ha conferito una rinnovata centralità nelle relazioni con gli Stati Uniti e i suoi alleati. Pertanto, ha esplicitamente stabilito una relazione tra il Foip e la propria politica definita *Act East*. Sebbene molte prese di posizione indiane siano coerenti con l'obiettivo di promuovere un ordine regionale libero, aperto e basato su regole, l'India ha anche sottolineato la necessità dell'inclusione e l'obiettivo di evitare grandi rivalità tra grandi potenze²⁴. Questa posizione è emersa ancora più chiaramente dopo l'invasione russa dell'Ucraina. Il Governo indiano, a causa del legame con Mosca nel settore dell'industria della difesa, ha evitato di condannare apertamente la Russia. Nel complesso, quindi, sebbene l'India riconosca la sfida posta dalla Cina, non sembra pronta ad aderire completamente alla visione di Washington dell'ordine regionale e schierarsi chiaramente dalla parte degli Stati Uniti e dei loro alleati.

In conclusione, quindi, esiste una forte dissonanza per quanto riguarda la percezione del ruolo delle grandi potenze nella regione. Washington e Tokyo considerano la Cina come una potenza revisionista e mirano a formare una coalizione guidata dalle democrazie della regione per consolidare l'ordine esistente. Molti altri partner regionali, tuttavia, riconoscono almeno in parte la legittimità del crescente ruolo cinese e temono che la visione americana generi un'eccessiva competizione nella regione.

Equilibrio tra sovranità e valori liberali

Ogni ordine internazionale è caratterizzato da un particolare equilibrio tra sovranità e diritti individuali. La sovranità è generalmente definita, seguendo l'accezione weberiana, come monopolio della forza legittima all'interno di un determinato territorio e come non riconoscimento di un'autorità politica superiore. Il principio di non interferenza negli affari interni di altri stati è una diretta conseguenza dell'eguaglianza sovrana e del monopolio della forza. A sua volta, questa definizione di sovranità costituisce il fondamento concettuale delle concezioni vestfaliene dell'ordine internazionale²⁵. Lo svi-

24. J.P. Panda, *China as a Revisionist Power in Indo-Pacific and India's Perception: A Power-Partner Contention*, in «Journal of Contemporary China», vol. 30, n. 127, 2021, pp. 1-17.

25. R.J. Vincent, *Nonintervention and International Order*, Princeton University Press, Princeton 1974.

luppo della sovranità statale nell'Europa moderna è considerato un passo essenziale per lo sviluppo della società internazionale europea. In questa prospettiva, il trasferimento del concetto di sovranità al resto del mondo nell'era degli imperi ha costituito un passo fondamentale per l'espansione delle istituzioni primarie europee nel resto del mondo²⁶.

Questa interpretazione è contestata da studi ispirati dalla prospettiva postcoloniale, che sottolineano come l'espansione della società internazionale europea si sia manifestata attraverso lo sfruttamento coloniale, la violenza e la creazione di un ordine profondamente asimmetrico²⁷. Inoltre, la maggior parte degli stati extra-europei ha ottenuto la propria sovranità solo dopo una lunga lotta anticoloniale che mirava a ottenere l'uguaglianza razziale, l'uguaglianza tra gli stati e l'autodeterminazione politica. Di conseguenza, la protezione della sovranità e la non interferenza sono ancora oggi prioritarie per la maggior parte degli stati postcoloniali²⁸. Per questo la sovranità è spesso concettualizzata come indipendenza dalle grandi potenze, autodeterminazione e parità formale con gli altri stati. Ciò ha profondamente influenzato la natura degli accordi e delle istituzioni regionali, che tendono a confermare e consolidare la sovranità e non a superarla, come invece succede ad esempio nell'Unione Europea.

In termini storici e teorici, l'ascesa e la tutela dei diritti umani sono in diretto contrasto con il concetto di sovranità, in quanto essi rappresentano un limite al potere del sovrano sui cittadini di uno stato²⁹. Un ordine radicato in una concezione liberale della politica internazionale assegna quindi priorità ai diritti individuali rispetto alla sovranità statale. Di conseguenza, la comunità internazionale, guidata dalle grandi potenze democratiche, ha il dovere di proteggere i diritti umani oltre i limiti della sovranità di uno stato. In questo contesto, l'ingerenza nella sovranità di un altro stato è considerata legittima se finalizzata alla tutela dei diritti individuali³⁰.

La tensione tra sovranità e diritti umani è centrale per il processo di contestazione dell'ordine regionale in Asia. La visione liberale considera il rispet-

26. H. Bull, A. Watson, *The Expansion of the International Society*, Oxford University Press, Oxford 1984.

27. A. Zarakol, *After defeat: How the East learned to live with the West*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

28. A. Acharya, *Race and racism in the founding of the modern world order*, in «International Affairs», vol. 98, n.1, 2022, pp. 23-43. Y. Zhang, *China and liberal hierarchies in global international society: power and negotiation for normative change*, in «International Affairs», vol. 92, n. 4, 2016, pp. 795-816.

29. T. Dunne, N.J. Wheeler, *Human Rights in Global Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.

30. A. Linklater, *The Transformation of Political Community*, Polity, Cambridge 1998.

to dei valori democratici come un fattore dirimente per rivendicare lo status di grande potenza, creando un'asimmetria di status tra potenze liberal-democratiche e potenze autoritarie. La visione post-coloniale respinge questa asimmetria di status e denuncia le violazioni della sovranità statale che questa comporta, spesso considerate come neocoloniali.

Foip è un modello di ordine regionale liberale che pone molta enfasi su diritto internazionale, diritti umani e democrazia. Ad esempio, la *Free and Open Indo Pacific Strategy* del 2019 afferma che

gli americani credono nella visione di un mondo di società aperte e di libero mercato. Crediamo nella libertà di coscienza, religione, parola e riunione. La nostra politica estera si basa sulla convinzione che il mondo sarebbe più sicuro e più prospero se tutte le persone fossero libere di realizzare il loro massimo potenziale all'interno di sistemi pluralistici governati dalla parità di trattamento ai sensi della legge. Crediamo fermamente in un Indo-Pacifico composto da società aperte e mercati aperti³¹.

In pratica, tuttavia, la centralità della sovranità in un contesto politicamente eterogeneo come l'Indo-Pacifico rende necessaria la ricerca di una posizione di compromesso. Da un lato, sia l'amministrazione Trump sia l'amministrazione Biden hanno sottolineato la necessità di proteggere la sovranità degli stati della regione. In questo caso la sovranità è spesso interpretata come integrità dei confini nazionali, contro i tentativi cinesi di modificare lo status quo territoriale e libertà dalla coercizione economica. Diversamente dall'interpretazione cinese del concetto, la sovranità non è associata a una pura forma di non interferenza né a un'equivalenza politica tra forme di governo democratiche e non democratiche. Al contrario, il Foip cerca un punto di mediazione tra la sovranità, diritto internazionale e valori democratici e liberali.

L'*Indo Pacific Report* del 2019 afferma che «la nostra visione per un Indo-Pacifico libero è quella in cui tutte le nazioni, indipendentemente dalle dimensioni, sono in grado di esercitare la propria sovranità senza coercizione da parte di altri paesi. A livello nazionale, questo significa buon governo e la certezza che i cittadini possono godere dei loro diritti e libertà fondamentali». Questa ricerca di un compromesso emerge di nuovo quando il rapporto afferma: «Sebbene rappresentiamo senza remore i valori e le convinzioni degli Stati Uniti, non cerchiamo di imporre il nostro modo di vivere agli altri»³². L'*Indo Pacific Strategy* del 2021 sostiene che «i governi possono fare

31. US Department of State, *A Free and Open Indo Pacific. Advancing a Shared Vision*, Washington DC 2021: www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf.

32. US Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*, cit., pp. 4-8.

le proprie scelte sovrane, coerenti con i loro obblighi ai sensi del diritto internazionale», ma afferma anche che gli Stati Uniti

sosterranno società aperte e assicureranno che i Governi indo-pacifici possano compiere scelte politiche indipendenti libere da coercizione; lo faremo attraverso investimenti in istituzioni democratiche, una stampa libera e una società civile vivace [...] [gli Stati Uniti] saranno un partner nel rafforzamento delle istituzioni democratiche, dello stato di diritto e di una *governance* democratica responsabile³³.

Nei documenti ufficiali si intrecciano spesso i due elementi liberali del diritto internazionale e della democrazia e dei diritti individuali. Tuttavia, nella pratica sono distinti. In termini di diritto internazionale, Washington ha dato priorità alla necessità di contrastare la coercizione cinese con particolare riferimento alle controversie territoriali e marittime nel Mar Cinese Meridionale. Di conseguenza, difendere la libertà di navigazione e il rispetto della Convenzione Onu sul Diritto del Mare (Unclos) di fronte alle strategie coercitive cinesi sono considerati gli obiettivi più importanti. In questo settore le misure più significative sono le operazioni di libertà di navigazione (o Fonops) e l'impegno a promuovere il rispetto dell'Unclos attraverso forme di *capacity building* con i membri dell'Asean³⁴.

La seconda dimensione riguarda gli sforzi per difendere e promuovere la democrazia e i diritti individuali nella regione. Questo aspetto evidenzia la difficoltà di promuovere un modello liberale in una regione in cui solo una minoranza degli stati aderisce ai principi democratici, mentre la maggioranza degli stati promuove una visione postcoloniale della sovranità. Inoltre, alcuni stati della regione sono stati caratterizzati da un'erosione degli standard democratici, come nel caso delle Filippine e della Thailandia, se non da un vero e proprio ritorno all'autocrazia, come nel caso del Myanmar.

L'amministrazione Trump ha contribuito a minare la credibilità delle politiche di promozione della democrazia sia con le proprie azioni, culminate con l'assalto a Capitol Hill del 6 gennaio 2021, sia con un aperto apprezzamento per leader autocratici, da Putin e Orban a Duterte e Kim Jong-un.

Biden è tornato a collocare i valori democratici al centro della politica estera. Tuttavia, tradurre in pratica questa rinnovata centralità è particolarmente difficile nel contesto asiatico, data la necessità di competere con la Cina durante un'epoca di regressione democratica. L'amministrazione Biden ha inviato importanti segnali politici come il sostegno a Taiwan come rea-

33. The White House, *The Indo-Pacific Strategy of the United States*, Washington DC 2022.

34. R. O'Rourke, *US-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service, Washington DC 2022.

zione alle azioni coercitive della Cina. La promozione del vertice delle democrazie, tenutosi nel 2021, ha rappresentato una chiara espressione della volontà di promuovere una politica estera basata sui valori democratici e liberali. Tuttavia, due terzi dei membri dell'Asean, tra i quali Thailandia e Singapore, non sono stati invitati al vertice. Inoltre, la promozione della democrazia non è mai stata al centro delle priorità del Foip, nemmeno a livello retorico, nonostante i frequenti riferimenti ai valori comuni e alla storia condivisa. La promozione della democrazia è spesso sostituita da riferimenti alla necessità di sradicare la corruzione, promuovere il buon governo e la libertà di espressione.

Multilateralismo e centralità dell'Asean

Il multilateralismo è generalmente considerato un elemento liberale dell'ordine internazionale poiché garantisce la rappresentanza e l'influenza degli stati minori e facilita la creazione di meccanismi di risoluzione delle controversie basati su regole e norme, diminuendo il ruolo del potere militare e della coercizione³⁵.

Mentre a prima vista tutti i principali attori della regione sembrano condividere l'adesione al principio del multilateralismo, la situazione è molto più complessa. Gli Stati Uniti, la Cina e, soprattutto, l'Asean hanno sviluppato una diversa concezione di multilateralismo e di come questo dovrebbe integrarsi con altri principi dell'ordine regionale. Ciò emerge dalle prospettive profondamente diverse sulla cosiddetta "centralità dell'Asean"³⁶.

I riferimenti al multilateralismo sono onnipresenti nei documenti che articolano il modello Indopacifico. Formalmente, la posizione degli Stati Uniti sostiene la "centralità dell'Asean" nell'architettura istituzionale regionale. Questa viene intesa soprattutto come preferenza per processi decisionali multilaterali basati su consenso e mediazione. Inoltre, i documenti evidenziano il ruolo del Asean Regional Forum (Arf) e del East Asia Summit (Eas) e sottolineano il ruolo degli Stati Uniti all'interno di tali istituzioni. Dal punto di vista degli Stati Uniti, il multilateralismo nella regione non si ferma però alla centralità dell'Asean o alle organizzazioni o ai forum a esso col-

35. I. Hall, *Diplomacy, anti-diplomacy and international society*, in R. Little, J. Williams (eds.), *The anarchical society in a globalized world*, Palgrave MacMillan, Basingstoke 2006, pp. 141-161.

36. A.D. Ba, *Multilateralism and East Asian transitions: the English School, diplomacy, and a networking regional order*, in «International Politics», vol. 57, n. 2, 2020, pp. 259-277. C. Wirth, N. Jenne, *Filling the void: The Asia-Pacific problem of order and emerging Indo-Pacific regional multilateralism*, in «Contemporary Security Policy», 2022, pp. 1-30, on line first.

legati. Al contrario, l'emergere di una "architettura di sicurezza a rete" e la creazione di forme mini-laterali e triangolari di cooperazione in materia di sicurezza sono considerate funzionali al multilateralismo regionale. Aukus e soprattutto il *Quadrilateral Security Dialogue* (o Quad)³⁷ sono chiari esempi di questa tendenza³⁸.

Questa interpretazione del multilateralismo nasconde una contraddizione intrinseca tra il sostegno alla centralità dell'Asean e le caratteristiche liberali del Foip. La centralità dei valori democratici è in netto contrasto con la centralità dell'Asean. Quest'ultima si fonda, infatti, su norme quali il rispetto della sovranità, la non interferenza e l'accettazione della diversità in termini di regimi politici.

L'Asean ha approvato il proprio *ASEAN Outlook* nel 2019. Mentre il documento aderisce all'interpretazione della geografia regionale promosso dagli Stati Uniti, riafferma anche la necessità di promuovere la centralità e la neutralità dell'Asean come strumento per ridurre al minimo i rischi associati alla rivalità tra grandi potenze e per mantenere la sovranità e l'autodeterminazione degli stati membri³⁹. Ovvero si ribadisce la volontà dei membri dell'Asean di non prendere parte a una competizione ideologica e strategica tra Washington e Pechino.

La centralità dell'Asean a cui molti dei documenti americani fa formalmente riferimento è in antitesi con l'assegnazione di un ruolo di protettore attivo dell'ordine alle democrazie marittime della regione (Stati Uniti, India, Giappone e Australia). Inoltre, essa è incompatibile con l'importanza attribuita al Quad e all'Aukus.

Infine, le diverse concezioni del ruolo delle grandi potenze hanno un impatto significativo sulle differenti interpretazioni del multilateralismo. Per gli stati dell'Asean il multilateralismo è profondamente legato al tentativo di minimizzare il ruolo delle grandi potenze, preservare il non allineamento, isolare gli stati membri dall'instabilità della competizione strategica. Al contrario, gli Stati Uniti concepiscono il multilateralismo regionale come uno strumento per preservare l'ordine a guida americana, consolidare o espandere la loro influenza e creare incentivi affinché gli stati della regione si allineino con Washington in funzione anti-cinese⁴⁰.

37. Il Quad è un forum minilaterale che include Stati Uniti, Giappone, Australia e India. Promuove forme di cooperazione sia nell'ambito della sicurezza sia su temi quali contrasto alle pandemie e *disaster relief*.

38. M. Dian, H. Meijer, *Networking Hegemony*, cit.

39. A. Acharya, *Why ASEAN's Indo-Pacific outlook matters*, in «East Asia Forum», 2019: www.eastasiaforum.org/2019/08/11/why-aseans-indo-pacific-outlook-matters.

40. A.D. Ba, *Re Negotiating East and Southeast Asia*, Stanford University Press, Stanford 2009.

In conclusione, quindi, gli Stati Uniti e gli stati membri dell'Asean promuovono un'idea profondamente diversa di multilateralismo. Ciò comporta sia aspettative eccessive da parte americana in termini di cooperazione da parte dei paesi dell'Asean in funzione anti-cinese sia un potenziale danno al consenso nei confronti del modello di ordine indo-pacifico.

Mercato e integrazione economica

La sfera economica è centrale per la competizione tra Stati Uniti e Cina e per le loro proposte di ordine regionale. In questo caso è importante considerare sia l'influenza economica in termini quantitativi sia la capacità di promuovere la propria visione dei principi della cooperazione economica e commerciale e come queste si integrano con gli altri principi fondanti dell'ordine regionale.

La competizione sino-americana si è spesso sovrapposta alla competizione tra due modelli economici: il capitalismo di libero mercato e il capitalismo di stato. Il primo è associato a una visione liberale dell'ordine regionale, il secondo, adottato dalla Cina, è il risultato di una combinazione tra elementi di libero mercato, del mantenimento di un sistema politico leninista e della preferenza per un ordine basato su primato di non interferenza e sovranità. L'adozione di meccanismi di mercato non è mai stata considerata dalla leadership cinese come un passo verso una società più aperta, quanto uno strumento per promuovere una modernizzazione economica e politica funzionale a rafforzare il potere del partito e la potenza dello stato. Da questa prospettiva, il capitalismo di stato cinese non comporta un'erosione del controllo statale sull'economia né della sovranità statale. A livello di politica economica, ciò è coerente con il mantenimento del controllo statale su settori strategici, pur aprendo al mercato il resto dell'economia. Negli ultimi decenni infatti il Partito Comunista ha consolidato la propria capacità di utilizzare le imprese statali, le banche pubbliche e gli investimenti diretti esteri come strumenti di politica estera, attraverso iniziative come la Nuova Via della Seta o la Banca Asiatica per gli Investimenti in Infrastrutture⁴¹.

La crescente influenza economica cinese e la promozione di un modello economico alternativo al capitalismo di libero mercato rappresentano una sfida fondamentale per la proposta americana di ordine regionale. Sia Trump sia Biden hanno incluso la necessità di promuovere crescita economica e prosperità regionali tra gli elementi principali del Foip e hanno presentato

41. M. Dian, S. Menegazzi, *New regional initiatives in China's foreign policy: The incoming pluralism of global governance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2018.

il ruolo economico americano come necessario per la regione. Tuttavia, le soluzioni proposte nell'ambito del Foip sono decisamente insufficienti per fronteggiare l'influenza cinese.

Da questo punto di vista c'è una forte discontinuità con l'amministrazione Obama che aveva fatto della Trans-Pacific Partnership (Tpp) il fulcro della dimensione economica della strategia del *Pivot to Asia*. La Tpp era un accordo di libero scambio molto ambizioso che promuoveva una serie di regole coerenti con gli interessi economici statunitensi e con il capitalismo di libero mercato⁴². Tra queste spiccavano le limitazioni al ruolo delle imprese statali e standard vincolanti in settori quali lavoro, ambiente, concorrenza, agricoltura, proprietà intellettuale. La Tpp era considerata funzionale a promuovere un contesto economico coerente con un modello di capitalismo statunitense e a limitare l'influenza del capitalismo di stato cinese⁴³.

Il ritiro dalla Tpp è stato uno dei primi atti dell'amministrazione Trump, che poi ha adottato una serie di dazi verso la Cina, ma anche verso gli alleati degli Stati Uniti nella regione. Ciò ha innescato una "guerra commerciale" con la Cina che ha contribuito ad aumentare la tensione tra le due superpotenze. La politica commerciale di Trump ha danneggiato la credibilità americana in termini di capacità di offrire una proposta economica per la regione, aprendo una significativa finestra di opportunità per Pechino⁴⁴.

L'amministrazione Biden ha capito come lo scollamento tra la dimensione economica e la dimensione politica e militare del ruolo americano rappresenti un problema importante. Di conseguenza, ha proposto una serie di iniziative. La più significativa è l'*Indo Pacific Economic Framework* (Ipef). Gli obiettivi principali di questa iniziativa sono «la facilitazione del commercio, l'adozione di standard per l'economia e la tecnologia digitali, resilienza delle catene del valore e la cooperazione nel settore delle tecnologie a basso impatto ambientale»⁴⁵. L'obiettivo di promuovere standard elevati in settori quali il lavoro, le infrastrutture e l'economia digitale è tuttavia diffi-

42. Dopo il ritiro americano gli altri membri hanno dato vita alla Comprehensive Agreement for a Trans Pacific Partnership (Cptpp). Il nuovo accordo è basato su regole simili, ma molti stati partecipanti lamentano l'assenza del vero beneficio dell'accordo, ovvero l'accesso al mercato americano.

43. M. Dian, *The strategic value of the Trans-Pacific Partnership and the consequences of abandoning it for the US role in Asia*, in «International Politics», vol. 54, n. 5, 2017, pp. 583-597.

44. K. Itakura, *Evaluating the impact of the US-China trade war*, in «Asian Economic Policy Review», vol. 15, n. 1, 2020, pp. 77-93.

45. The White House, *Readout of President Biden's Participation in the East Asia Summit*, 27 ottobre 2021: www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readout-of-president-bidens-participation-in-the-east-asia-summit.

cile da raggiungere senza offrire, come faceva la Tpp, un chiaro vantaggio come un accesso privilegiato al mercato statunitense⁴⁶. Inoltre, Washington si trova davanti a un dilemma tra l'inclusività e la possibilità di promuovere forme più avanzate di cooperazione con partner pronti ad accettare accordi più stringenti, come è stato nel caso del Ttp.

Un altro elemento dello sforzo per rilanciare l'impegno economico statunitense nella regione è l'iniziativa *Build Back Better World* (B3w) promossa insieme agli altri partner del G7 nel campo delle infrastrutture. Il B3w si presenta come un'alternativa multilaterale alla Via della Seta. In questo caso l'obiettivo è creare una coalizione di investitori e prestatori che coinvolga le banche multilaterali di sviluppo e il settore privato per promuovere gli investimenti in infrastrutture e connettività in tutta la regione. Il B3w mira a promuovere standard elevati in termini di protezione ambientale, lavoro, trasparenza e inclusione delle popolazioni locali.

Probabilmente è presto per prevedere se il B3w potrà fare concorrenza alla Via della Seta cinese. Tuttavia, questa l'iniziativa presenta diversi svantaggi. Il capitalismo di stato cinese può mobilitare più facilmente investimenti pubblici se i vantaggi politici di lungo periodo sono significativi, anche in contesti in cui i ritorni economici sugli investimenti sono bassi o incerti. Inoltre, l'instabilità politica e la polarizzazione negli Stati Uniti rendono incerta la continuazione degli investimenti di Washington in questa iniziativa nel medio e lungo termine.

In conclusione, quindi, il pilastro economico è forse quello più debole nel modello del Foip. La centralità commerciale della Cina e la mancanza di una proposta credibile e inclusiva da parte americana rendono molto difficile competere con Pechino su questo terreno.

Conclusione

Il Foip propone un'aperta comprensione geografica della regione, un consolidamento del ruolo egemonico degli Stati Uniti, una significativa espansione del ruolo di alleati e partner democratici (Giappone, Australia e India) e una marcata, ma non sempre coerente, enfasi su valori democratici e liberali. Il Foip ha il merito di promuovere un'idea coerente di ordine regionale. Tuttavia, questo modello ha una serie di limiti, che possono ridurre significativamente la capacità degli Stati Uniti di trovare legittimità e consenso nella regione.

46. M.P. Goodman, W. Reinsch, *Filling In the Indo-Pacific. Economic Framework*, Washington Center for Strategic and International Studies, Washington 2022: www.csis.org/analysis/regional-perspectives-indo-pacific-economic-framework.

Il più significativo riguarda la differenza in termini di riconoscimento dello status cinese rispetto a diversi alleati e partner. Ad esclusione del Giappone, gli altri partner riconoscono la legittimità del ruolo di grande potenza di Pechino nella regione, che include la possibilità per la Cina di promuovere il proprio modello di ordine regionale. Negando questa possibilità, gli Stati Uniti non stabiliscono una gerarchia chiara tra i propri interessi fondamentali e interessi negoziabili, implicando che qualsiasi avanzamento dell'influenza cinese sia necessariamente contrario alla stabilità dell'ordine regionale e agli interessi degli Stati Uniti.

Un altro limite significativo riguarda la dimensione economica del ruolo regionale americano. Iniziative come l'*Indo-Pacific Framework* (Ipef) e il *Build Back Better World* sembrano essere insufficienti per competere con l'influenza economica cinese. L'Ipef chiede ai partner statunitensi di adottare standard avanzati senza offrire la ricompensa di un accesso più diretto al mercato statunitense. Inoltre, la credibilità americana in materia di politica commerciale è stata danneggiata dal ritiro dalla Tpp e dalla *trade war* innescata da Trump.

Un ulteriore importante limite riguarda le diverse concezioni di multilateralismo. Ufficialmente Foip cerca di quadrare il cerchio tra la "centralità dell'Asean" e iniziative mini-laterali come il Quad, basate sulla cooperazione tra le grandi potenze democratiche. Nella regione, e soprattutto nel sud-est asiatico, il multilateralismo è fortemente associato al tentativo di promuovere un ordine basato sulla non ingerenza, sulla sovranità e sui limiti all'influenza delle grandi potenze. Ciò limita fortemente la legittimità di iniziative percepite come atte a polarizzare la regione e indurre i membri dell'Asean ad allinearsi a Washington nel quadro di una strategia a forti tinte anticinesi.

Gli Stati Uniti, il clima e la sicurezza internazionale

Angela Santese

Introduzione

La Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno del 1992 con la partecipazione di 172 Governi e numerose organizzazioni non governative, ha rappresentato un passaggio nodale nella cooperazione internazionale in materia di ambiente, portando alla firma della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico (Unfccc)¹. Allo stesso tempo, la Conferenza di Rio ha segnato l'inizio di un nuovo corso per la politica ambientale internazionale degli Stati Uniti che sarebbe durato sino all'avvento sulla scena internazionale di Barack Obama. Infatti, in quell'incontro, a Rio de Janeiro, il presidente George H.W. Bush aveva firmato la Convenzione Quadro, che impegnava il mondo a prevenire «pericolose interferenze antropogeniche con il sistema climatico»², ma su insistenza della delegazione statunitense, essa non includeva un calendario o obiettivi specifici. Inoltre, su pressione degli Stati europei, durante una prima conferenza delle parti, la Cop3, tenutasi a Kyoto nel 1997, era stato raggiunto un accordo che stabiliva diversi obiettivi di riduzione delle emissioni per i diversi paesi e gli Stati Uniti, che all'epoca erano il principale emettitore mondiale di gas serra, avrebbero dovuto ridurre la loro produzione annuale

1. La *United Nations Framework Convention on Climate Change*, uno dei documenti redatti nell'ambito della Conferenza di Rio aveva l'obiettivo di stabilizzare la concentrazione di sostanze inquinanti nell'atmosfera, proponendo una serie di interventi da parte dei singoli paesi per il raggiungimento di tale obiettivo. G. Pagnotta, *Prometeo a Fukushima. Storia dell'energia dall'antichità ad oggi*, Einaudi, Torino 2020, pp. 432-433.

2. *United Nations Framework Convention On Climate Change*, 1992, p. 9: unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf (l'ultimo accesso a tutte le risorse online indicate di seguito è stato effettuato in data 15 settembre 2022).

del 7%. Nonostante la firma da parte del presidente Bill Clinton, il Protocollo di Kyoto non fu ratificato dal Senato e, durante l'amministrazione di George W. Bush, gli Stati Uniti si ritirarono definitivamente dall'accordo. Se nel 1992, dunque, «gli Stati Uniti [avevano] ceduto il loro ruolo di leadership sui cambiamenti climatici globali agli europei», mostrandosi riluttanti a sottoscrivere impegni vincolanti, con l'amministrazione Obama, Washington cominciava ad attribuire una nuova rilevanza alla lotta al cambiamento climatico agendo sia sul piano della politica interna sia della politica internazionale, ponendosi di fatto al centro dello sforzo multilaterale internazionale per la riduzione delle emissioni³.

Dal punto di vista della politica interna, Obama con «lo *stimulus* del 2009 si [era posto] l'esplicito obiettivo di combinare il sostegno alla crescita con l'investimento in fonti rinnovabili e nuove tecnologie energetiche, cui furono destinati ben 80 miliardi di dollari»⁴. Inoltre con l'intervento volto a salvare l'industria automobilistica, aveva imposto ai costruttori di automobili il rispetto di limiti sulle emissioni inquinanti delle auto⁵. Il 25 giugno 2013, il presidente annunciava infine il suo *Climate Action Plan* durante un discorso alla Georgetown University. Questo piano globale si configurava come il primo del suo genere ed era stato sviluppato dall'amministrazione per raggiungere, attraverso un'ampia varietà di azioni esecutive, tre macro-obiettivi: ridurre l'inquinamento da carbonio all'interno degli Stati Uniti, preparare il paese all'impatto del cambiamento climatico e guidare gli sforzi internazionali per affrontare il cambiamento climatico globale⁶. Il primo obiettivo, diminuire l'inquinamento da carbonio negli Stati Uniti, era in linea con l'impegno del presidente Obama di ridurre le emissioni di gas serra del 26-28% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2025. Le strategie per raggiungere tale scopo includevano la riduzione delle emissioni di gas serra dal settore energetico, la promozione dell'efficienza energetica e lo sviluppo di progetti per la produzione di energia pulita in tutto il paese. Il secondo obiettivo, la preparazione al cambiamento climatico, aveva l'intento di fornire alle agenzie federali e alle comunità locali statunitensi le risorse necessarie per migliorare la loro resilienza contro l'innalzamento del livello del mare, gli eventi meteorologici estremi, la siccità e gli altri impatti sempre più dannosi dei cambiamenti climatici. Il terzo obiettivo, guidare gli sforzi

3. J. Turner; A.C. Isenberg, *The Republican Reversal. Conservatives and the Environment from Nixon to Trump*, Harvard University Press, Cambridge 2018, p. 156.

4. M. Del Pero, *Era Obama, Dalla speranza del cambiamento all'elezione di Trump*, Feltrinelli, Milano 2017, p. 160.

5. *Ibidem*.

6. *The President's Climate Action Plan*, June 2013, p. 5: obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/image/president27sclimateactionplan.pdf.

zi internazionali per affrontare il cambiamento climatico globale, mirava a rimettere gli Stati Uniti al centro di uno sforzo cooperativo multilaterale, chiudendo definitivamente la fase di abdicazione della leadership internazionale statunitense su questo tema.

La rinnovata risolutezza degli Stati Uniti si esplicitava nel corso della Conferenza mondiale sul clima di Parigi, la Cop21, svoltasi nella capitale francese tra il 30 novembre e l'11 dicembre del 2015. In quell'occasione 195 Stati sottoscrivevano un accordo che pur non imponendo obblighi precisi sulla quantità di emissioni di gas serra da ridurre, aveva una forte valenza politica. Gli Stati firmatari si impegnavano infatti a «rafforzare la risposta globale alla minaccia del cambiamento climatico» e a mantenere «l'incremento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2 gradi rispetto ai livelli preindustriali e a proseguire gli sforzi per limitare l'aumento della temperatura a 1,5 gradi al di sopra dei livelli preindustriali, riconoscendo che ciò [avrebbe ridotto] significativamente i rischi e gli impatti del cambiamento climatico»⁷. Il trattato impegnava inoltre gli Stati a raggiungere, entro la metà del secolo, un equilibrio tra le emissioni prodotte da fonti antropiche e il loro assorbimento naturale da parte dell'atmosfera; a versare 100 miliardi di dollari all'anno ai paesi più poveri per aiutarli a sviluppare fonti non inquinanti; a comunicare i propri obiettivi nazionali in materia di mitigazione delle emissioni e a verificare i progressi compiuti ogni cinque anni⁸. Si trattava dunque della sottoscrizione di un trattato dalla forte valenza politica e simbolica, attraverso il quale la comunità internazionale riconosceva la necessità di agire in maniera incisiva e rapida per affrontare il cambiamento climatico, un processo intrinsecamente transnazionale e che poteva essere affrontato solo con uno sforzo multilaterale, nell'ambito del quale gli Stati Uniti tornavano a giocare un ruolo chiave.

Dall'azione obamiana al negazionismo climatico: l'amministrazione Trump

L'impegno di Obama sul tema del cambiamento climatico e lo sforzo di posizionare gli Stati Uniti come attore chiave nei negoziati internazionali sul clima ha segnato un netto scarto rispetto non solo alla amministrazione repubblicana che lo aveva preceduto ma anche rispetto alla successiva. Con l'elezione di Donald Trump, nel novembre del 2016, si è assistito, infatti, a

7. United Nations, *Adoption of the Paris Agreement – Proposal by the President*, p. 21: unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09.pdf.

8. Ivi, p. 21 e ss.

un radicale cambio di rotta rispetto all'approccio obamiano, tanto sul piano retorico quanto su quello pratico. L'ex *tycoon* newyorkese, sin dalla campagna elettorale, abbracciando posizioni negazioniste, aveva sostenuto di non credere all'esistenza del cambiamento climatico e del riscaldamento globale, fenomeni più volte indicati con l'espressione «*hoax*» – una bufala, un imbroglio – talvolta descritti come una «bufala inventata dai cinesi» o, con un riferimento ai limiti per l'economica statunitense, come «una bufala costosa»⁹. Rilevando il radicale cambiamento di rotta, Elisabeth Colbert, giornalista che si occupa di politiche ambientali e cambiamento climatico per il magazine «*The New Yorker*», durante la campagna elettorale del 2016, aveva dato l'allarme sull'impatto deleterio che le future scelte trumpiane avrebbero avuto in materia ambientale¹⁰. E le sue aspettative non sono state deluse perché sin dall'inizio del suo mandato, Trump ha lavorato per rivedere il *Clean Power Act* e per smantellare, ricorrendo agli ordini esecutivi, le misure in materia di protezione ambientale adottate da Obama. Il nuovo corso è emerso anche dalla scelta di circondarsi di personalità legate ai settori del petrolio e del gas o vicine a posizioni negazioniste. A tal proposito tra le prime decisioni vi è stata quella di nominare Myron Ebell, negazionista e lobbista per *Koch Companies Public Sector LLC*, come capo del team di transizione per l'Agenzia per la protezione ambientale (Epa)¹¹. La scelta appariva sensata poiché Trump aveva ripetutamente affermato di voler abolire l'Epa, alla cui guida ha nominato prima Scott Pruitt (in carica da febbraio 2017 a luglio 2018, noto per le sue convinzioni negazioniste sul contributo dei gas serra al riscaldamento globale, per la contrarietà all'accordo di Parigi del 2015 e per i legami con l'industria petrolifera americana) e poi Andrew Wheeler (un ex lobbista dell'industria del carbone, critico dei potenziali risultati derivanti dall'imposizioni di limiti alle emissioni di gas a effetto serra e contrario anche al Gruppo intergovernativo di esperti sui cambiamenti climatici)¹². Trump ha inoltre tagliato il budget (del 31%) e i posti di lavoro

9. Si veda per esempio J. Worland, *Donald Trump Called Climate Change a Hoax. Now He's Awkwardly Boasting About Fighting It*, in «*Time*», July 8, 2019: [time.com/5622374/donald-trump-climate-change-hoax-event](https://www.time.com/5622374/donald-trump-climate-change-hoax-event).

10. Si veda ad esempio E. Colbert, *Donald Trump and the Climate Change Countdown*, in «*The New Yorker*», September 29, 2016: www.newyorker.com/news/daily-comment/donald-trump-and-the-climate-change-countdown.

11. H. Fountain, *Trump's Climate Contrarian: Myron Ebell Takes On the E.P.A.*, in «*The New York Times*», November 11, 2016: www.nytimes.com/2016/11/12/science/myron-ebell-trump-epa.html. L'*Environmental Protection Agency* era stata istituita da Richard Nixon nel dicembre del 1970.

12. L. Lambert, *Trump nominates acting EPA head, an ex-coal lobbyist, to run agency*, Reuters, January 9, 2019: www.reuters.com/article/us-usa-trump-epa-idINKCN1P324H.

dell'Epa e delle altre agenzie che lavorano sul cambiamento climatico (ad esempio la Nasa)¹³. Ha altresì parlato di indipendenza energetica come veicolo per raggiungere la dominanza energetica attraverso lo sfruttamento delle risorse fossili e una maggiore enfasi sul libero mercato. Non a caso, con un provvedimento del marzo del 2017, un ordine esecutivo, ha rilanciato l'estrazione di carbone; nel gennaio del 2017, sempre con un ordine esecutivo, ha spianato la strada per la costruzione degli oleodotti *Dakota Access Pipeline* e *Keystone XL*, progetti che erano stati accompagnati da proteste per i forti rischi ambientali a essi connessi e il cui sviluppo aveva registrato una battuta d'arresto durante la precedente amministrazione democratica. Nel dicembre del 2018 ha infine rivelato due piani volti a promuovere l'uso di combustibili fossili. Il primo era la proposta di revocare una normativa dell'era di Obama che aveva effettivamente bloccato la nuova costruzione di centrali elettriche a carbone. Il secondo era un piano per aprire circa nove milioni di acri di terreni pubblici negli stati occidentali alla perforazione di petrolio e gas, piano etichettato dagli ambientalisti come una sorta di omaggio all'industria dei combustibili fossili¹⁴.

L'iniziativa trumpiana di più alto valore simbolico è stata però quella annunciata il 1° giugno 2017, quando è stato comunicato che gli Stati Uniti si sarebbero ritirati dall'Accordo di Parigi firmato da Obama nel dicembre 2015. Trump nel giugno del 2017 aveva spiegato le motivazioni di questa scelta, sostenendo che l'accordo fosse poco efficace e poco conveniente per gli Stati Uniti¹⁵. Nella sua ottica, l'accordo negoziato da Obama imponeva costi alti per gli americani che avrebbero avuto effetti negativi sull'economia e sull'occupazione, mentre richiedeva il rispetto di impegni marginali ad altri paesi, come la Cina. Si trattava dunque di una declinazione dell'idea di *America First* che veniva applicata alle politiche ambientali e alla lotta al cambiamento climatico. Tale approccio implicava un vero e proprio

13. G. Thrush, C. Davenport, *Donald Trump Budget Slashes Funds for E.P.A. and State Department*, in «The New York Times», march 15, 2017: www.nytimes.com/2017/03/15/us/politics/budget-epa-state-department-cuts.html.

14. M. Bryant, *Donald Trump's five most dangerous attacks on the environment*, in «The Guardian», July 8, 2019: www.theguardian.com/us-news/2019/jul/08/trump-environment-rules-roll-back-dangerous-attacks-climate-change; C. Davenport, *Trump Opens National Monument Land to Energy Exploration*, in «The New York Times», February 6, 2020: www.nytimes.com/2020/02/06/climate/trump-grand-staircase-monument.html.

15. «Anche se l'accordo climatico venisse implementato da tutte le nazioni si stimerebbe una riduzione di temperatura di solo due decimi di grado [...] entro l'anno 2100», aveva sostenuto il presidente Trump annunciando il ritiro dall'Accordo di Parigi. Per il discorso completo si veda: *Statement by President Trump on the Paris Climate Accord*, June 1, 2017: trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/.

rifiuto del multilateralismo e una interpretazione del sistema internazionale in cui si riteneva che il benessere degli Stati Uniti potesse essere raggiunto, non attraverso la cooperazione multilaterale, bensì attraverso la strenua competizione con gli altri attori del sistema internazionale, a partire dalla Cina.

L'annuncio del ritiro dall'Accordo di Parigi era in linea con lo smantellamento, tramite ordini esecutivi, direttive alle burocrazie federali e voti del Congresso, attraverso cui Trump stava demolendo la regolamentazione introdotta da Obama per ridurre le emissioni atmosferiche nocive. E in questo ambito emergeva una chiara connessione tra le scelte di politica interna e le scelte di politica internazionale: mentre Obama, con la sua promozione di un'azione incisiva nella lotta al cambiamento climatico sul piano nazionale, aveva creato le premesse politiche e culturali per rilanciare il processo negoziale a livello internazionale, l'amministrazione Trump metteva in discussione il regime di controllo globale delle emissioni nato con l'Accordo di Parigi e su cui tanto si era spesa la precedente amministrazione democratica. Le ragioni di questo ripiegamento sono molteplici e sono ascrivibili tanto alla matrice interna quanto alla matrice internazionale: gli interessi economici di alcuni potentati economici vicini al *Grand Old Party* ma anche l'illusoria convinzione che gli Stati Uniti potessero affrancarsi dai vincoli derivanti dai processi di integrazione globale, muovendosi in maniera unilaterale sullo scenario internazionale per preservare la propria indipendenza. Nel novembre del 2019 gli Stati Uniti, attraverso il segretario di Stato, Mike Pompeo, informavano ufficialmente le Nazioni Unite dell'uscita dall'Accordo sul clima di Parigi. L'annuncio giungeva nel primo giorno utile per Washington, da un punto di vista legale, per avviare il processo di ritiro che entrava in vigore il 4 novembre 2019. A tal proposito Joe Biden, candidato alla presidenza per il Partito Democratico, prometteva che, se eletto, il primo giorno della sua amministrazione gli Stati Uniti sarebbero rientrati nell'Accordo di Parigi. Non a caso, le elezioni del 2020, come ha sottolineato Justin Worland dalle pagine del «Time», sono state le prime nella storia degli Stati Uniti in cui il cambiamento climatico ha svolto un ruolo fondamentale nella campagna elettorale di un importante candidato. Sin dai primi giorni del 2019, era infatti diventato chiaro che la lotta al cambiamento climatico avrebbe avuto un posto tra le priorità democratiche per elezioni presidenziali¹⁶.

16. J. Worland, *How Climate Change in Iowa is changing U.S. Politics*, in «Time», September 12, 2019: time.com/5669023/iowa-farmers-climate-policy/.

Il nuovo corso di Joe Biden

Con l'avvento del 46° presidente degli Stati Uniti si è delineata una svolta nella politica ambientale degli Stati Uniti sia sul piano della politica interna che internazionale, con la rinnovata volontà statunitense di agire in maniera incisiva in entrambi gli ambiti, e contestualmente è emersa una securitizzazione di tali temi che hanno assunto una nuova centralità nella pianificazione della sicurezza nazionale del paese, riconoscendo al cambiamento climatico una capacità trasformativa potenzialmente pericolosa non solo dal punto di vista fisico ma anche geopolitico.

Nel corso della campagna elettorale del 2020, l'allora candidato democratico Joe Biden aveva presentato il suo *Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice*. Quest'ultimo prevedeva l'ambizioso obiettivo di rendere l'economia statunitense a emissioni nette zero entro il 2050, sottolineando altresì il ruolo internazionale degli Stati Uniti laddove si sosteneva che tale piano, fungendo da esempio, dovesse anche «guidare il mondo nel fronteggiare l'emergenza climatica»¹⁷. Che la politica ambientale e la lotta al cambiamento climatico avrebbero avuto un posto centrale all'interno dell'agenda di Joe Biden era emerso dunque sin dalla campagna elettorale quando, in veste di candidato, aveva definito più volte il cambiamento climatico come la più grave minaccia alla sicurezza nazionale. Affermazione che si poneva in netta contrapposizione con la retorica di Donald Trump che, in diverse occasioni, aveva sostenuto di non credere all'esistenza del cambiamento climatico e del riscaldamento globale. E non a caso, durante la presidenza repubblicana, le valutazioni sulla sicurezza connesse al clima erano state regolarmente soppresse perché non corrispondevano alla posizione scettica della sua amministrazione nei confronti della scienza del clima.

Durante il primo anno dell'amministrazione Biden si è delineata invece una svolta nell'approccio alla questione climatica che ha visto non solo il tentativo di smantellare i provvedimenti posti in essere dall'amministrazione Trump ma anche l'affermazione della nozione che il cambiamento climatico costituisca una minaccia alla sicurezza nazionale. Di conseguenza si è delineata un'espansione dell'attenzione da parte della comunità dell'*intelligence* rispetto ai cambiamenti climatici che ha portato allo sviluppo di una nuova fase nella politica statunitense che pone il cambiamento climatico al centro della pianificazione della sicurezza del paese. Tale nuova fase è iniziata nell'autunno del 2021 con la pubblicazione di una serie di rapporti da parte del Dipartimento della *Homeland Security*, del Dipartimento della Difesa,

17. *The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice*: joebiden.com/climate-plan/.

del *National Security Council* e dell'Ufficio del Direttore dell'Intelligence Nazionale che per la prima volta nella storia delle agenzie di sicurezza della nazione hanno sottolineato collettivamente i rischi climatici che gli Stati Uniti devono affrontare e le implicazioni politiche che ne conseguono. Il processo che ha portato il cambiamento climatico a svolgere un ruolo più importante, rispetto al passato, nella strategia di sicurezza degli Stati Uniti è stato fortemente voluto dal presidente Biden che aveva iniziato a tematizzare la questione climatica come minaccia alla sicurezza nazionale già durante la campagna elettorale. In un saggio pubblicato sul numero di marzo/aprile 2020 della rivista «Foreign Affairs» e intitolato *Why America Must Lead Again*, l'allora candidato alla presidenza, aveva scritto che «gli Stati Uniti dovevano guidare il mondo di fronte al cambiamento climatico», definito come «una minaccia esistenziale» e aveva aggiunto che se tale minaccia non fosse stata affrontata bene, «nient'altro avrebbe avuto importanza»¹⁸.

Dunque l'obiettivo dichiarato di Biden è stato, sin dall'inizio del suo mandato, non solo di rovesciare i provvedimenti in materia di politica ambientale e cambiamento climatico del suo predecessore che, a suon di ordini esecutivi, aveva demolito l'impianto legislativo costruito da Obama su questi temi, ma di proporre un radicale cambio di rotta. Tale cambio prevedeva una spesa federale di duemila miliardi di dollari in dieci anni, investimenti in tecnologie strategiche, una tassazione più aggressiva delle emissioni, una serie d'incentivi indirizzati al trasporto pubblico e alla mobilità elettrica, il ritorno degli Stati Uniti nell'Accordo di Parigi e una nuova attenzione da parte delle agenzie di *intelligence* e del Governo ai rischi politici derivanti dal cambiamento climatico. Pochi giorni dopo il suo insediamento, Biden ha ordinato la revisione di oltre 100 norme e regolamenti su aria, acqua, suolo pubblico, specie in via di estinzione che erano stati indeboliti o annullati dal suo predecessore; ha revocato il permesso di costruzione per il controverso oleodotto *Keystone XL*, i cui lavori sarebbero dovuti partire nell'estate del 2021 e che avrebbe dovuto permettere, attraverso i suoi 2.000 km di lunghezza, il trasporto di 830mila barili di petrolio al giorno dal Canada Occidentale al Nebraska; ha firmato ordini esecutivi per vietare nuovi contratti di estrazione di gas e petrolio dai terreni federali¹⁹.

18. J.R. Biden, *Why America Must Lead Again*, in «Foreign Affairs», March/April 2020: www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again.

19. *Keystone pipeline officially canceled after Biden revokes key permit*, June 9, 2021: www.cnn.com/2021/06/09/tc-energy-terminates-keystone-xl-pipeline-project.html; *Fact Sheet: President Biden's Executive Actions on Climate to Address Extreme Heat and Boost Offshore Wind*, July 20, 2022: www.whitehouse.gov/briefing-room/; K. Glueck, L. Friedman, *Biden Announces \$2 Trillion Climate Plan*, in «The New York Times», February 1, 2021: www.nytimes.com/2020/07/14/us/politics/biden-climate-plan.html.

La volontà di procedere in una nuova direzione è stata segnalata anche dalla squadra che Biden ha creato per affrontare questi temi, squadra che «Politico» ha definito «*climate all-stars*»: Gina McCarthy, ex amministratrice dell'Epa durante la presidenza Obama ed ex presidente del *Natural Resources Defence Council*, è stata nominata *National Climate Advisor* della Casa Bianca, con il compito di coordinare l'agenda interna relativa alle politiche ambientali; Micheal Regan, ex segretario del Dipartimento per la qualità ambientale della Carolina del Nord, ruolo nel quale ha guidato lo sviluppo e l'attuazione del piano di tale Stato per affrontare il cambiamento climatico e la transizione verso un'economia basata sull'energia pulita, è stato nominato alla guida dell'Agenzia per la protezione ambientale²⁰. L'incarico più rilevante è stato però quello attribuito a John Kerry: l'ex segretario di Stato è stato nominato inviato speciale del presidente per il clima, con la creazione di fatto di una nuova *cabinet-level position*. Kerry siede infatti nel *National Security Council* e questo è stato interpretato come un segno della volontà dell'amministrazione di fronteggiare la crisi climatica, come sottolineato dallo stesso Kerry, trattandola come «una minaccia alla sicurezza nazionale» ed elevandola al rango di questione da affrontare ai più alti gradi di Governo²¹. La scelta di Kerry è stata inoltre particolarmente rilevante perché in veste di segretario di Stato, durante l'amministrazione Obama, aveva avuto un ruolo considerevole nei negoziati che avevano portato alla firma dell'Accordo di Parigi. La nomina di Kerry sembrava inoltre voler rimarcare l'intenzione della nuova amministrazione di agire sul fronte internazionale e in chiave multilaterale e tale intento è stato confermato il giorno stesso del suo insediamento, quando Biden ha firmato un ordine esecutivo con cui gli Stati Uniti hanno fatto richiesta ufficiale di rientro nella Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico e il 19 febbraio sono rientrati ufficialmente nell'Accordo di Parigi, indicando dunque la volontà di rilanciare un processo multilaterale per affrontare il cambiamento climatico²².

Proprio negli stessi giorni in cui si insediava alla Casa Bianca e riportava gli Stati Uniti nell'Accordo di Parigi, Biden convocava il *Leaders Summit on Climate*, che si è celebrato nell'aprile 2021 in concomitanza con la Giornata

20. M. Grunwald, *Biden's climate all-stars: "The ambition is breathtaking" – but so are the expectations*, in «Politico», April 21, 2021: www.politico.com/news/2021/04/21/biden-climate-team-483841.

21. L. Friedman, *With John Kerry Pick, Biden Selects a "Climate Envoy" With Stature*, in «The New York Times», November 23, 2020: www.nytimes.com/2020/11/23/climate/john-kerry-climate-change.html.

22. *Press Statement of Anthony Blinken – The United States Officially Rejoin the Paris Agreement*, February 19, 2021: www.state.gov/the-united-states-officially-rejoins-the-paris-agreement/.

della Terra, con lo scopo di rilanciare lo sforzo delle principali economie in ambito climatico. Il Summit, nelle intenzioni dell'amministrazione statunitense, voleva essere un modo per rimarcare l'urgenza di un'azione più decisa da parte delle principali economie per affrontare la crisi climatica, in vista anche della Cop26 di Glasgow²³. Il vertice *online* ha visto la partecipazione di 40 diversi paesi, tra cui le 17 maggiori economie del mondo e i principali emettitori di gas serra ma ha incluso anche i leader di altri paesi particolarmente vulnerabili agli impatti climatici. Il presidente Biden ha ritenuto fondamentale ospitare questo vertice entro i suoi primi 100 giorni in carica per chiarire che era una priorità assoluta degli Stati Uniti combattere la crisi climatica in patria e all'estero e che gli Stati Uniti puntavano a essere alla guida di tale lotta non solo sul fronte interno ma anche su quello internazionale.

Anche in occasione di questo summit è emerso il nuovo approccio dell'amministrazione Biden in relazione al rapporto clima-sicurezza. Avril Haines, direttrice della *National Intelligence*, la struttura che raccoglie le diverse strutture del governo federale che si occupano di *intelligence*, ha sostenuto di fronte ai 40 paesi partecipanti che «il cambiamento climatico non è più una questione periferica» e per affrontarlo adeguatamente esso «deve essere al centro della sicurezza nazionale e della politica estera di ciascun paese»²⁴. Le affermazioni di Haines sono state il preludio della svolta in corso, emersa nell'ottobre del 2021 con la presentazione dei 4 rapporti elaborati dal Dipartimento della *Homeland Security*, dal Dipartimento della Difesa, dal *National Security Council* e dall'Ufficio del Direttore dell'Intelligence Nazionale. Tali rapporti sono rilevanti non solo perché hanno sottolineato come il cambiamento climatico potrebbe aggravare le minacce preesistenti per la sicurezza globale, ma anche perché hanno fatto emergere una crescente preoccupazione all'interno dell'apparato deputato alla sicurezza degli Stati Uniti che i mutamenti scatenati dai cambiamenti climatici possano rimodellare gli interessi strategici statunitensi, offrire nuove opportunità a rivali come la Cina e aumentare l'instabilità negli stati nucleari come la Corea del Nord e il Pakistan.

Il primo rapporto, quello del Pentagono, in particolare, segna un cambiamento nel modo in cui l'*establishment* militare statunitense incorpora le questioni climatiche nella sua strategia di sicurezza²⁵. Fino ad ora, quando il

23. *Leaders Summit on Climate*: www.state.gov/leaders-summit-on-climate/.

24. *DNI Haines Remarks at the 2021 Leaders Summit on Climate*, April 23, 2021: www.dni.gov/index.php/newsroom/speeches-interviews/speeches-interviews-2021/item/2208-dni-haines-remarks-at-the-2021-leaders-summit-on-climate.

25. Department of Defense, *Climate Risk Analysis*, October 2021: media.defense.gov/2021/Oct/21/2002877353/-1/-1/0/DOD-CLIMATE-RISK-ANALYSIS-FINAL.PDF.

Dipartimento della Difesa ha preso in considerazione il cambiamento climatico, ha avuto la tendenza a concentrarsi su questioni relativamente marginali: ad esempio l'impatto delle inondazioni e del caldo estremo sulla prontezza militare, tralasciando invece le più ampie conseguenze geopolitiche di un mondo in cui si sta assistendo all'innalzamento della temperatura. Nel rapporto viceversa emerge chiaramente una nuova preoccupazione, ossia che il cambiamento climatico possa portare al fallimento dello Stato in alcune regioni. Su questo punto, il segretario alla Difesa Lloyd Austin, nella dichiarazione che accompagna il rapporto, ha sottolineato che «il cambiamento climatico sta alterando il panorama strategico e plasmando l'ambiente di sicurezza, ponendo minacce complesse agli Stati Uniti e alle nazioni di tutto il mondo», e che «per scoraggiare la guerra e proteggere gli Stati Uniti, il Dipartimento [della Difesa] deve comprendere i modi in cui il cambiamento climatico influisce su missioni, piani e sulle capacità di reazione degli Usa»²⁶. Il Pentagono, nel rapporto, avverte che l'interruzione della pesca potrebbe innescare ad esempio conflitti sulla sicurezza alimentare mentre le precipitazioni imprevedibili potrebbero aumentare le tensioni sull'accesso ai fiumi che attraversano i confini nazionali, come il Nilo e il Mekong. Anche gli sforzi per combattere il cambiamento climatico potrebbero portare a conseguenze indesiderate, come conflitti per l'accesso ai minerali rari necessari per costruire circuiti e turbine eoliche. Il rapporto afferma inoltre che il Dipartimento della Difesa dovrebbe prepararsi a fornire assistenza umanitaria nelle crisi climatiche, incorporare le questioni legate al clima nei suoi piani di guerra e anche lavorare per «contrastare gli attori maligni che cercano di sfruttare il cambiamento climatico per ottenere influenza». Per tutte queste ragioni, si legge nel rapporto, l'esercito inizierà a spendere una parte significativa del suo budget per incorporare le minacce legate al clima nella sua pianificazione²⁷.

Due dei 4 rapporti, quello del *National Security Council* e del Dipartimento della *Homeland Security* si sono concentrati invece sulle conseguenze del cambiamento climatico sul movimento di popolazioni. In particolare, il secondo rapporto, quello della *Homeland Security*, individua un rischio concreto ossia che «in assenza di una solida strategia da parte degli Stati Uniti e dell'Europa per affrontare la migrazione legata al clima, la Repubblica popolare cinese, la Russia e altri Stati [possano] cercare di ottenere influenza for-

26. *Secretary of Defense Lloyd J. Austin III's Statement on the DoD Climate Risk Analysis*, October 21, 2021: www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2817727/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iiiis-statement-on-the-dod-climate-risk-anal/.

27. Department of Defense, *Climate Risk Analysis*, October 2021: media.defense.gov/2021/Oct/21/2002877353/-1/-1/0/DOD-CLIMATE-RISK-ANALYSIS-FINAL.PDF.

nendo supporto diretto ai paesi colpiti alle prese con disordini politici legati alla migrazione», sostenendo sostanzialmente che Cina e Russia siano pronte a trarre vantaggio da tali sconvolgimenti e affermando che gli Stati Uniti devono essere preparati a dirottare finanziamenti e risorse verso le regioni che stanno affrontando afflussi di migranti spinti a spostarsi da condizioni meteorologiche estreme, siccità e conflitti legati al clima²⁸.

Il più ampio e completo di questi rapporti è il Nie (*National Estimate on Climate Change*), elaborato dall'Ufficio del Direttore dell'*Intelligence* Nazionale. I *national estimate* hanno lo scopo di raccogliere e comunicare le opinioni delle agenzie di *intelligence* del paese su particolari e specifiche minacce e questo è il primo rapporto di siffatta tipologia ad analizzare in maniera esclusiva la questione del clima. Il documento in particolare fa tre valutazioni chiave. La prima è che le tensioni globali cresceranno inevitabilmente proprio mentre la comunità internazionale è intenta a discutere su come accelerare la riduzione delle emissioni di gas serra. La seconda è che il cambiamento climatico aggraverà la tensione nei punti critici transfrontalieri e amplificherà la concorrenza strategica nell'Artico. La terza e ultima è che gli effetti del cambiamento climatico si faranno sentire in modo più acuto nei paesi in via di sviluppo che sono meno attrezzati per adattarsi a tale cambiamento. Il Nie sottolinea inoltre che è probabile che le tensioni geopolitiche aumenteranno nei prossimi decenni mentre i paesi lottano per affrontare gli effetti fisici del cambiamento climatico così come le conseguenze politiche derivanti dagli stessi effetti fisici. Secondo il rapporto è probabile che essi siano maggiormente avvertiti in parti del mondo già in fase di ristrutturazione, come l'Artico, e in regioni e paesi particolarmente vulnerabili a causa di eventi climatici estremi, come uragani o siccità, o più indifesi perché i loro Governi non sono attrezzati per gestire le ricadute dei fenomeni climatici avversi. A tal proposito, il rapporto identifica 11 paesi particolarmente vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico e segnatamente incapaci di far fronte ai suoi effetti. Quell'elenco include Guatemala, Haiti, Colombia, Honduras, Nicaragua, Myanmar; tre paesi con armi nucleari (Corea del Nord, Pakistan e India); e due paesi, Afghanistan e Iraq, che gli Stati Uniti hanno invaso all'indomani degli attacchi dell'11 settembre²⁹.

28. *Department of Homeland Security Strategic Framework for Addressing Climate Change*, October 21, 2021: www.documentcloud.org/documents/21089921-dhs_strategic_framework_102021_final_508?responsive=1&title=1; *Report on the Impact of Climate Change on Migration*, October 21, 2021: www.documentcloud.org/documents/21089920-report-on-the-impact-of-climate-change-on-migration?responsive=1&title=1.

29. *National Intelligence Estimate – Climate Change and International Responses Increasing Challenges to US National Security Through 2040*, October 2021: www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/NIE_Climate_Change_and_National_Security.pdf.

La principale preoccupazione che emerge dal rapporto è che la corsa per rispondere ai cambiamenti climatici possa avvantaggiare paesi diversi dagli Stati Uniti, in particolare quelli che saranno in grado di diventare leader nelle tecnologie emergenti per la produzione di energie rinnovabili o nelle materie prime necessarie per produrle. E qui la preoccupazione è diretta nuovamente alla Cina che controlla gran parte della capacità di lavorazione mondiale di cobalto, litio e altri minerali necessari per le batterie dei veicoli elettrici, nonché i minerali delle terre rare utilizzati nelle turbine eoliche e nei motori dei veicoli elettrici.

L'idea che il cambiamento climatico sia una minaccia alla sicurezza nazionale non è completamente nuova: l'amministrazione Obama lo aveva affermato e aveva iniziato a spingere il Pentagono a considerare i rischi climatici. Ma presi insieme, tali rapporti segnalano una nuova fase nella politica statunitense, che pone il cambiamento climatico al centro della pianificazione della sicurezza del paese, riconoscendo come le condizioni meteorologiche estreme causate dai cambiamenti climatici, aumentano il potenziale di picchi migratori, causano instabilità politica e crisi umanitarie, e in futuro potrebbero inficiare la capacità «dei Governi di soddisfare i bisogni umani fondamentali», inclusi quelli alimentari, portando a una competizione per risorse scarse che potrebbe destabilizzare l'intero sistema internazionale. La risolutezza dell'amministrazione Biden nell'affrontare la sfida posta in essere dal cambiamento climatico sembra dunque essere dettata, almeno in parte, da una nuova tematizzazione della questione in cui la lotta al cambiamento climatico diventa una componente importante della strategia volta ad assicurare la sicurezza nazionale e invero la sopravvivenza futura del paese.

Conclusioni

Durante la Cop26, svoltasi a Glasgow nel novembre 2021, Biden ha affermato che il «successo dipende dall'impegno collettivo per accrescere [lo] slancio e rafforzare la nostra ambizione climatica», rimarcando ancora una volta come la lotta al cambiamento climatico possa essere efficace solo se affrontata in chiave multilaterale³⁰. Allo stesso tempo ha però sottolineato la leadership degli Stati Uniti in tale ambito. Facendo infatti riferimento agli obiettivi individuati nell'ambito del *Leaders Summit on Climate*, ossia ridur-

30. *Remarks by President Biden at the COP26 Event on "Action and Solidarity: The Critical Decade"*, November 01, 2021: www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/11/01/remarks-by-president-biden-at-the-cop26-event-on-action-and-solidarity-the-critical-decade.

re le emissioni statunitensi dal 50 al 52% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030, Biden ha evidenziato che Washington «dimostri al mondo che gli Stati Uniti non solo sono tornati al tavolo [delle trattative] ma si spera possano guidar[lo] grazie alla forza del loro esempio»³¹. E quanto all'esempio da dare al resto del mondo, uno sviluppo si è delineato nell'agosto del 2022. L'amministrazione democratica è riuscita difatti a ottenere da Camera e Senato l'approvazione dell'*Inflation Reduction Act*, un provvedimento che ha l'obiettivo di ridurre l'inflazione, combattere il deficit, abbassare i prezzi dei farmaci con prescrizioni ma anche affrontare la questione climatica e incentivare la produzione di energia pulita. Esso, sebbene meno ambizioso rispetto all'abortito *Built Back Better Plan* presentato nel 2021, prevede uno stanziamento di 370 miliardi per combattere il cambiamento climatico e rafforzare la produzione di energia degli Stati Uniti attraverso una trasformazione volta a incoraggiare l'intera economia a ridurre le emissioni di carbonio. In particolare la legge prevede sia incentivi per l'industria privata per produrre energia rinnovabile sia incentivi destinati alle famiglie per trasformare il loro uso e consumo di energia. Secondo il Partito Democratico, grazie a tale provvedimento gli Stati Uniti saranno in grado di ridurre le emissioni di carbonio di circa il 40% entro il 2030, avvicinandosi all'obiettivo della riduzione del 50-52% più volte paventato dall'amministrazione democratica. Si tratta però di un impegno di spesa molto ridotto rispetto ai duemila miliardi annunciati durante la campagna elettorale che evidenzia la difficoltà di Biden di conciliare il suo impegno di porre gli Stati Uniti al centro dello sforzo multilaterale internazionale, fungendo anche da esempio per gli altri paesi, con i problemi di sostenibilità economica interna di tali politiche ambientali.

31. *Remarks by President Biden at the COP26. Leaders Statement*, November 01, 2021: www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/11/01/remarks.

Il sogno sfuggente della democrazia. L'insurrezione islamista in Mozambico

Mario Zamponi

Considerazioni introduttive: una ribellione jihadista a Cabo Delgado

Dal 2017 la provincia di Cabo Delgado, nel nord del Mozambico, sta affrontando un'insurrezione di stampo "islamista". Un conflitto che evidenzia – fra le altre cose – come, dopo l'accordo di pace del 1992, la democrazia in Mozambico, benché importante, resti ancora in costruzione, in qualche modo "sfuggente", con una costante tensione fra partito di Governo e opposizione, crescenti difficoltà economiche, rivendicazioni sociali da parte di gruppi marginali e accuse di corruzione che gettano ombre sul sistema politico¹.

A partire dal mese di ottobre 2017, quando ha attaccato la città di Mocímboa da Praia, nell'estremo nord del paese, il gruppo ribelle ormai noto come al-Shabaab, ha bruciato villaggi e ucciso residenti e molte comunità sono sfollate. Secondo alcune stime, il numero effettivo dei membri è variato, passando da circa 1.000 a circa 2.000 persone. Nel 2018, gli insorti hanno iniziato ad attuare assalti anche durante il giorno e, dal 2019, a prendere di mira piccole città, avamposti dell'esercito e trasporti. Gli ormai cinque anni

1. C.M. Monjane, M.A. Pitcher, *The Elusive Dream of Democracy, Security, and Well-Being in Mozambique*, in «Current History», May 2022, pp. 177-183: da questo testo prende spunto il titolo di questo scritto. Si segnala altresì che questo capitolo non analizzerà la politica interna del Mozambico. Tuttavia, si ricorda che il partito di Governo (Frelimo) nasce come movimento di lotta armata al colonialismo portoghese arrivando al potere al momento dell'indipendenza ottenuta nel 1975 e restando fino a oggi partito di Governo. La Renamo nasce come movimento di lotta armata al Governo marxista-leninista del Frelimo e, dopo gli accordi pace del 1992 e l'avvio del sistema multipartitico, entra nell'arena politica, restando però sempre all'opposizione. La storia di grande cesura del Mozambico rappresenta una complessa eredità per il paese.

di guerra a bassa intensità² hanno causato più di 3.000 vittime civili e almeno 900.000 sfollati, determinando anche una vasta situazione di insicurezza alimentare³.

Già dal 2015 il gruppo aveva cominciato a organizzare cellule militari, mentre dal 2017 l'insurrezione si è trasformata in una vera e propria forma di guerriglia contro strutture di governo e installazioni militari⁴.

I rapporti, le interviste, le immagini diffuse dai media indicano che la maggior parte degli insorti provenisse dalla stessa città di Mocímboa da Praia. Molte persone della zona hanno riconosciuto gli aggressori e hanno riferito che appartenessero a quelli che chiamavano al-Shabaab. Il capo del Consiglio islamico di Mocímboa da Praia spiegava, ad esempio, che «negli ultimi tempi è stata rilevata e segnalata alle autorità la presenza di individui con ideologie di tendenza radicale». L'amministratore di Mocímboa ha dichiarato che «alcuni di loro [gli attaccanti] sono i nostri figli di vari quartieri e villaggi. È un misto di cittadini che si sono fatti coinvolgere in questa confusione»⁵.

Questo movimento si inserisce in più ampio processo di ribellioni armate connesse a forme di jihadismo in diverse zone dell'Africa, le cui relazioni con forme di fondamentalismo a livello globale sono molto difficili da decifrare⁶.

L'insurrezione salafita-jihadista del Mozambico, come quella di altri paesi africani, è emersa da una combinazione di specifiche circostanze locali unite alle reti jihadiste regionali e globali che agiscono come catalizzatori. Il movimento ha possibili legami con le reti di al-Shabaab Somalia, anche se non si può affermare con certezza l'esistenza di questo legame o che ne sia un'emanazione diretta⁷. Come vedremo, è ampia la discussione sul rapporto fra movimento e strutture di terrorismo internazionale: infatti, sebbene nasca

2. Questo testo è stato completato nel mese di agosto 2022.

3. Ph. Clark, *How Big is the Islamist Threat in Mozambique? And Why Are Rwandan Troops There?*, in «The Conversation», 19 September 2021: theconversation.com/how-big-is-the-islamist-threat-in-mozambique-and-why-are-rwandan-troops-there-168123 (ultimo accesso: 10 dicembre 2021).

4. T. Heyen-Dubé, R. Rands, *Evolving Doctrine and Modus Operandi: Violent Extremism in Cabo Delgado*, in «Small Wars & Insurgencies», vol. 33, n. 3, 2022, pp. 437-466.

5. E. Morier-Genoud, *The Jihadi Insurgency in Mozambique: Origins, Nature and Beginning*, in «Journal of Eastern African Studies», vol. 14, n. 3, 2020, pp. 396-412. Le citazioni sono contenute a p. 398.

6. Questo capitolo non indagherà questi aspetti generali, avendo come obiettivo l'analisi del solo caso mozambicano. Per una bibliografia si rimanda a: M. Zamponi, *Dove va Cabo Delgado? Crisi politica, islamismo e violenza nel Nord del Mozambico*, in «NAD – Nuovi autoritarismi e democrazie: diritto istituzioni e società», vol. 4, n. 1, 2022, pp. 103-124.

7. S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, *Islamic Radicalization in Northern Mozambique. The Case of Mocímboa da Praia*, Cadernos IESE, n. 17, 2019.

come gruppo salafita, con lo sviluppo della militarizzazione tali legami sembrano essersi ridefiniti⁸.

La popolazione musulmana è concentrata soprattutto nel nord del paese e a Cabo Delgado rappresenta circa la metà della popolazione. Il reclutamento dei ribelli sembra coinvolgere in particolare il gruppo mwani che è stato emarginato a partire dall'indipendenza. La comunità mwani faceva storicamente parte della rete economica swahili lungo le coste dell'Oceano Indiano ed è percepito come gruppo protettore delle tradizioni islamiche. È presente una contrapposizione fra le popolazioni costiere, per lo più islamiche (mwani), e i popoli dell'altopiano (fra questi i makonde), per lo più cristiani. L'ampio coinvolgimento dei secondi nella lotta anticoloniale ha avuto un impatto sulla definizione dei rapporti di potere tra i gruppi dopo l'indipendenza, consentendo ai makonde l'accesso a posizioni privilegiate e generando sentimenti di esclusione da parte delle popolazioni costiere islamizzate. I makonde sono sempre stati la spina dorsale del Frelimo mentre i mwani hanno finito con lo schierarsi con la Renamo (in particolare dall'avvio delle elezioni multipartitiche nel 1994)⁹. Tensioni di classe e potere sono così diventate sempre più esplicite. L'élite del Frelimo è vista, in gran parte, come makonde fin dalla guerra di liberazione ed è stata accusata di sfruttare le risorse a danno dei mwani¹⁰. Un giovane residente ha affermato:

Qui a Mocímboa [da Praia], i makonde e i giovani che vengono da Maputo sono alla moda. Noi [mwani] non vediamo niente [...] per far vivere i nostri genitori dobbiamo lavorare nei campi dei padroni makonde [...] Loro sono padroni e noi siamo dipendenti [...] Tutto è iniziato molto tempo fa [...] Noi mwani stiamo soffrendo [...] Ma un giorno questo dovrà cambiare, non possiamo andare avanti così¹¹.

Inoltre, si registra una frammentazione all'interno delle comunità musulmane del Mozambico per vari motivi, fra i quali l'educazione religiosa wahhabita introdotta all'inizio degli anni '90 che ha aumentato le divisioni fra gruppi locali e accresciuto le influenze religiose esterne¹².

8. T. Heyen-Dubé, R. Rands, *Evolving Doctrine and Modus Operandi...*, cit., 2022.

9. E. Morier-Genoud, *The Jihadi Insurgency in Mozambique...*, cit., 2020.

10. J. Hanlon, *Ignoring the Roots of Mozambique's War in a Push for Military Victory*, in «ACCORD, Conflict Trends», 2/2021, pp. 25-34.

11. S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, *Islamic Radicalization in Northern Mozambique...*, cit., 2019, p. 24. Vedasi anche: A.M. Sousa Santos, *Violence, Rumor, and Elusive Trust in Mocímboa da Praia, Mozambique*, in «Social Analysis: The International Journal of Anthropology», vol. 65, n. 3, pp. 1-23.

12. J. Trisko Darden, E. Estelle, *Confronting Islamist Insurgencies in Africa: The Case of the Islamic State in Mozambique*, in «Orbis», vol. 65, n. 3, 2021, pp. 432-447.

Nel luglio 2019 gli insorti avevano giurato fedeltà allo Stato Islamico di Iraq e Levante – più comunemente noto come Isis. Così, l’Isis ha iniziato a essere più coinvolta nel conflitto, mentre il Governo reagiva inviando truppe nel tentativo di contrastare l’espansione del movimento¹³. Fino al 2018, lo stato islamico ha pubblicizzato i successi degli insorti. Dal 2019, nelle città catturate gli insorti a volte sventolavano la bandiera nera dell’Isis e trasmettevano dichiarazioni dell’Isis videoregistrate. Isis ha fornito sostegno in termini di addestramento, armi e finanziamenti. A metà del 2020, i contatti tra Isis e ribelli sembrano essersi ridotti e oggi l’entità del coinvolgimento dell’Isis appare meno chiara¹⁴. In particolare, nel suo rapporto di giugno 2021, International Crisis Group (Icg) affermava che «se una relazione fra Isis e al-Shabaab esiste, essa sembra essere più tenue di quello che i resoconti ufficiali riportano»¹⁵.

Tuttavia, nel mese di marzo 2021, il Governo degli Stati Uniti ha definito il movimento Isis-Mozambico come organizzazione terroristica. Nel corso dello stesso mese, il gruppo ha occupato la città di Palma per più di una settimana, respingendo un contrattacco del Governo prima di ritirarsi, evidenziando una nuova fase militare più orientata al contrasto con le strutture statuali e a rafforzare la sua posizione nella provincia¹⁶.

Con l’evolversi del conflitto, la natura “jihadista” dell’insurrezione diventa evidente, perlomeno in base a resoconti e studi¹⁷. Se sostanzialmente non c’erano dubbi su chi ci fosse dietro gli attentati del 5 ottobre 2017, c’era però disaccordo sul nome del gruppo generalmente noto come al-Shabaab e sui suoi collegamenti internazionali¹⁸.

Le forze di sicurezza governative si sono scontrate con gli estremisti dal 2017. La risposta dura dello stato – soprattutto all’inizio dell’insurrezione – con arresti di massa, chiusura di moschee e accuse di violazioni dei diritti umani ha contribuito a rafforzare la frattura nei suoi rapporti con le popo-

13. E. Morier-Genoud, *The Jihadi Insurgency in Mozambique...*, cit., 2020. Al riguardo T. Heyen-Dubé, R. Rands, *Evolving Doctrine and Modus Operandi...*, cit., 2022, p. 438, sollevano dubbi sulla questione ritenendo che le trasformazioni in seno al movimento non ne facciano un chiaro gruppo salafita con connessioni certe con Isis.

14. J. Hanlon, *Ignoring the Roots...*, cit., 2021.

15. International Crisis Group, *Stemming the Insurrection in Mozambique’s Cabo Delgado*, in «Africa Report», n. 303, 11 June 2021, p. 24: www.crisisgroup.org/africa/southern-africa/mozambique/303-stemming-insurrection-mozambiques-cabo-delgado (ultimo accesso: 15 giugno 2022).

16. J. Trisko Darden, E. Estelle, *Confronting Islamist Insurgencies in Africa...*, cit., 2021.

17. C. Muianga, *Agrarian Change in Northern Mozambique: A “New” Dimension of Research in Light of the Conflict and Violence in Cabo Delgado?*, IESE, in «Maputo Boletim» 142E, 22 June 2021.

18. Per approfondimenti sul nome del movimento in Mozambico vedasi: M. Zamponi, *Dove va Cabo Delgado?...*, cit., 2022.

lazioni locali e ad alimentare la visione antistatale costruita e diffusa dagli insorti islamisti non solo a Cabo Delgado ma anche nelle vicine province di Nampula e Niassa¹⁹.

Quando la notizia dell'attacco armato a Mocímboa da Praia ha iniziato a fare il giro del mondo, gli osservatori si sono domandati sul perché degli attacchi e, soprattutto, su identità e origini del gruppo. Le domande più comuni erano: «Da dove viene questo gruppo di Mocímboa da Praia? È davvero un gruppo fondamentalista islamico? Esiste il fondamentalismo islamico in Mozambico? Non sono elementi della Renamo travestiti da fondamentalisti islamici?»²⁰.

Questo capitolo intende, pertanto, delineare i punti salienti del dibattito così come si sta sviluppando fra studiosi, centri di ricerca e media su origini e natura del movimento jihadista, ragioni della ribellione e attori coinvolti.

Riflessioni su origini e natura di al-Shabaab Mozambico

C'è molto dibattito (e molta incertezza) su origini e natura dell'insurrezione²¹, anche se molti la definiscono un'insurrezione salafita, come sopra indicato. Ai suoi albori il gruppo al-Shabaab era prevalentemente un'organizzazione religiosa non militarizzata. Gradualmente, il gruppo si è militarizzato, tuttavia senza avere né una base teologica sofisticata né un'ideologia chiaramente definita, nonostante affermasse di praticare un Islam fondamentalista: restano aperte le domande chiave sulla natura del movimento, la sua ideologia e i suoi potenziali legami con il jihadismo salafita globale, in particolare con Isis.

Nell'ultimo decennio, alcuni giovani hanno formato piccoli gruppi organizzati su basi fondamentaliste. Nel 2014, il movimento si consolida nell'estremo nord di Cabo Delgado dove inizia a denunciare le forme di Islam

19. S. Forquilha, J. Pereira, *After All, It Is Not Just Cabo Delgado! Insurgency Dynamics in Nampula and Niassa*, IDEIAS, in «Boletim», n. 138E, IESE, Maputo, 11 March 2021.

20. S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, *Islamic Radicalization in Northern Mozambique...*, cit., 2019, p. 10.

21. Secondo E. Morier-Genoud, *The Jihadi Insurgency in Mozambique...*, cit., 2020, molti intellettuali, attori religiosi e politici confutano il fatto che la violenza armata abbia a che fare con le dinamiche della società musulmana di Cabo Delgado. Credono invece che l'insurrezione sia il risultato di un complotto: da una cospirazione di una potenza straniera o interessi privati (compagnie petrolifere che mirano a controllare le risorse naturali del Mozambico) a una cospirazione musulmana o a un'azione politica interna al Mozambico. Il problema con tali considerazioni è che al-Shabaab è di fatto emersa a metà o alla fine degli anni 2000 sulla base di una particolare lettura politica della fede islamica locale che ne ha indirizzato la strategia (p. 405).

“corrotte” e “degenerate” praticate nella provincia – legittimate dal Consiglio islamico del Mozambico (Cislamo), un’istituzione nazionale formata con il sostegno del Frelimo²² – invocando una purificazione della vita religiosa da parte dei credenti e un ritorno alle pratiche islamiche delle origini²³. Inizialmente, la violenza non faceva quindi parte del loro *modus operandi*²⁴.

Queste persone erano note in quanto entravano nelle moschee indossando scarpe e portando dei coltelli, in un’intenzionale mancanza di rispetto per quello che consideravano un Islam non puro. Hanno costruito le proprie moschee, mostrando un forte atteggiamento antistatale, opponendosi al sistema educativo laico e cercando di creare un proprio sistema sociale. Nel tempo la tensione con il resto della popolazione si è intensificata, aumentando i livelli di violenza: giovani radicali sono stati espulsi da alcune zone e le loro moschee sono state chiuse²⁵. La sua trasformazione in movimento armato si intensificò nel 2015 quando membri del movimento salafita si scontrarono con le autorità religiose e furono espulsi dalle moschee²⁶.

Al fine di mobilitare le comunità locali, i membri del gruppo al-Shabaab hanno anche affermato di predicare la moralità e l’adesione a una versione puritana dell’Islam. Considerandosi come i custodi dei precetti del Corano, la dimensione religiosa rendeva necessario distinguersi dagli altri musulmani adottando un proprio codice di abbigliamento, obbligando le mogli a indossare il velo integrale, proibendo ai figli di frequentare le *madrasa* locali e mettendo in discussione sia l’autorità religiosa e morale dei leader delle comunità musulmane della zona²⁷ sia la legittimità del Governo e della de-

22. T. Heyen-Dubé, R. Rands, *Evolving Doctrine and Modus Operandi...*, cit., 2022, p. 442. J. Hanlon, *Ignoring the roots...*, cit., 2021, p. 31, segnala che il movimento dichiara che: «Cislamo ha una leadership proveniente dal sud del paese ed è considerato vicino al Frelimo. Predicatori radicali hanno affermato che questi distributori di un falso Islam sostenevano il Frelimo per rubare la ricchezza locale. La legge della sharia sarebbe stata più equa».

23. Per una breve ma utile analisi del rapporto complesso fra Governo mozambicano e Cislamo vedasi: L. Bonate, *Why the Mozambican Government’s Alliance with the Islamic Council of Mozambique Might Not End the Insurgency in Cabo Delgado*, in «Zitamar News», June 14, 2019: zitamar.com/mozambican-governments-alliance-islamic-council-mozambique-might-not-end-insurgency-cabo-delgado (ultimo accesso: 10 novembre 2021).

24. T. Heyen-Dubé, R. Rands, *Evolving Doctrine and Modus Operandi...*, cit., 2022.

25. J. Feijó, *Conflito e desenvolvimento em Cabo Delgado*, documento commissionato da ISCOS Emilia-Romagna nell’ambito di progetti di collaborazione con OMR, Maputo, testo non pubblicato, settembre 2021.

26. L. Bonate, *Comment: The Islamic Side of the Cabo Delgado Crisis*, in «Zitamar», July 11, 2018: zitamar.com/comment-islamic-side-cabo-delgado-crisis (ultimo accesso: 15 luglio 2022).

27. S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, *Islamic Radicalization in Northern Mozambique...*, cit., 2019.

mocrazia, evidenziando la loro contestazione alla legge e alle tradizioni islamiche locali²⁸.

Un insegnante islamico ha dichiarato: «Avevano atteggiamenti e gesti estranei alla nostra religione, per esempio il divieto dei figli di studiare nelle scuole, il divieto di voto, matrimoni che non hanno seguito le prescrizioni, insegnamenti in cui raccomandavano di insultare i miscredenti e di non rispettare i genitori, il Governo e [altri] capi religiosi»²⁹.

Possiamo trarre due elementi da questa descrizione. In primo luogo, questi uomini sono visti come persone che rifiutano lo Stato laico e vogliono applicare la sharia. In secondo luogo, almeno in origine, invece di cercare di cambiare l'ordine politico, si sono ritirati da esso, isolandosi dalla società, in modo da applicare per loro stessi la legge islamica: si può dunque affermare che al-Shabaab, nella fase precedente la militarizzazione, fosse un gruppo "esterno" alla società. Pertanto, fino al 2017, in apparenza, il movimento si accontentava di vivere in isolamento dalla società tradizionale, concentrandosi sulla costruzione di istituzioni parallele e sull'isolamento della loro comunità dal "veleno" del governo secolare e dal "degenerare" dell'Islam sufi³⁰.

La violenza estremista ha favorito lo sviluppo di una narrativa allettante per molti giovani, giocando sapientemente su privazioni socioeconomiche, risentimenti etnici e scontri generazionali e presentando questi problemi come il prodotto di un sistema di governo corrotto e non islamico. La capacità di espansione del movimento può anche essere spiegata con il basso costo di commettere violenza, combinato con le lusinghe di ricompense e vantaggi economici³¹. Infatti, per reclutare combattenti, i leader fanno leva sulle frustrazioni dei giovani e sull'insicurezza economica, attirando la gente con promesse di condizioni di vita migliori di quelle offerte loro dal Governo³². L'adesione dei giovani dipende dalla capacità degli attivisti di mobilitare i sostenitori, utilizzando come veicolo i conflitti locali e le rivendicazioni sociali e politiche. Il deterioramento delle condizioni di vita e l'esclusione sociale nelle aree più marginali hanno costituito terreno fertile per questa mobilitazione³³.

28. T. Heyen-Dubé, R. Rands, *Evolving Doctrine and Modus Operandi...*, cit., 2022.

29. E. Morier-Genoud, *The Jihadi Insurgency in Mozambique...*, cit., 2020, p. 399.

30. T. Heyen-Dubé, R. Rands, *Evolving Doctrine and Modus Operandi...*, cit., 2022, p. 442. Vedasi anche: B. Mangena, Ph. Mokete, *Disentangling Violent Extremism in Cabo Delgado Province, Northern Mozambique: Challenges and Prospects*, in A. Tschudin, S. Buchanan-Clarke, L. Coutts, S. Russell, T. Mandla (eds.), *Extremisms in Africa*, Tracey Macdonald Publishers Auckland Park, South Africa 2019, pp. 348–365.

31. T. Heyen-Dubé, R. Rands, *Evolving Doctrine and Modus Operandi...*, cit., 2022, p. 438.

32. C.M. Monjane, M.A. Pitcher, *The Elusive Dream of Democracy...*, cit., 2022.

33. B. Weimer *Vamproiros, Jihadistas e Violência Estrutural em Moçambique. Reflexões*

Si deve altresì considerare che, come in molti altri paesi, in Mozambico sono presenti diverse concezioni dell'Islam: ciò costituisce un punto di tensione tra i diversi gruppi che rivendicano l'autorità di quella religione. La diversità delle concezioni dell'Islam in Mozambico è il risultato del cambiamento dei contesti storici nella regione³⁴.

Per molti di coloro che avevano effettuato studi religiosi all'estero si è venuta a creare una mancata corrispondenza nelle aspettative: molti studenti rientrati non sono stati in grado di trovare lavoro in Mozambico, mentre aumentava la divaricazione con le tradizioni sufi locali. Sono emerse tensioni con i musulmani conservatori, incluso il Cislamo percepito come troppo vicino allo Stato, come menzionato³⁵.

Un ampio dibattito ha riguardato la natura del movimento ribelle e non v'è dubbio che precarietà economica e impoverimento ne abbiano facilitato la diffusione. Vari analisti sostengono che la causa del conflitto sia, infatti, la privazione materiale, in particolare povertà, emarginazione e mancanza di prospettive tra i giovani: la religione funzionerebbe, secondo questa visione, come "punto di raccolta" delle rivendicazioni³⁶. Inoltre, si evidenzia come Cabo Delgado sia una delle province più povere del Mozambico e una delle aree in cui la scoperta di significativi giacimenti di gas ha creato aspettative disattese in quanto le aziende internazionali sono ancora nella fase di costruzione di un'industria del gas naturale liquefatto (Gnl) che, finora, non ha offerto adeguati benefici economici alla popolazione dell'area generando quel complesso fenomeno noto come maledizione delle risorse³⁷.

sobre Manifestações Violentas de Descontentamento Local e as suas Implicações para a Construção da Paz, in «Cadernos IESE», No. 19P, 2020.

34. Per una riflessione sull'Islam nella regione vedasi: L. Bonate, *Roots of Diversity in Mozambican Islam*, in *Islam en lusophonie*, in «Lusotopie», vol. XIV, n. 1, 2007, pp. 129-149; L. Bonate, *The Islamic Side of the Cabo Delgado Crisis*, in «Zitamar News», June 20, 2018: zitamar.com/comment-islamic-side-cabo-delgado-crisis (ultimo accesso: 15 dicembre 2021).

35. J. Trisko Darden, E. Estelle, *Confronting Islamist Insurgencies...*, cit., 2021.

36. J. Hanlon, *Mozambique's Insurgency: A New Boko Haram or Youth Demanding an End to Marginalisation?*, in «Blog LSE», 19 June 2018: blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2018/06/19/mozambiques-insurgency-a-new-boko-haram-or-youth-demanding-an-end-to-marginalisation (ultimo accesso: 15 novembre 2021); vedasi anche: J. Hanlon, *Ignoring the Roots...*, cit., 2021.

37. Interessante la riflessione sulla maledizione delle risorse proposta da: J. Mosca, *Cabo Delgado já vive "maldição dos recursos naturais"*, in «Deutsche Welle», 3 January 2020: www.dw.com/pt-002/jo%C3%A3o-mosca-cabo-delgado-j%C3%A1-vive-maldi%C3%A7%C3%A3o-dos-recursos-naturais/a-51711555 (ultimo accesso: 15 novembre 2021). Sul tema delle risorse vedasi anche: L. Bussotti, C. Torres, *The Risk Management of Islamic Terrorism in a Fragile State: The Case of Mozambique*, in «Problems of Management in the 21st Century», n. 1, 2020, pp. 9-22; J. Hanlon, *Ignoring the Roots...*, cit., 2021.

Per decenni, questa provincia settentrionale è stata un paradiso dei contrabbandieri e di commerci illegali, questione che è andata crescendo negli ultimi due decenni. Immigrati illegali da altri paesi africani sono stati coinvolti nel traffico di legname, rubini e altre risorse, apparentemente con la complicità di alti funzionari mozambicani. Diverse città e porti lungo le coste di Cabo Delgado e Nampula sono fondamentali corridoi per il traffico di stupefacenti come l'eroina³⁸.

Altri autori sostengono che l'Islam è un fattore chiave per comprendere l'insurrezione. Inizialmente i membri del gruppo erano soprattutto giovani di Mocímboa da Praia i cui leader avevano legami con cellule islamiche fondamentaliste in Tanzania, Kenya, Somalia e nella regione dei Grandi Laghi. Alcuni aderenti avevano legami indiretti con leader spirituali dell'Arabia Saudita e di altri paesi musulmani. I giovani musulmani in Mozambico si sono probabilmente radicalizzati sotto l'influenza di predicatori di altri paesi dell'Africa orientale. Alcuni loro insegnanti avevano studiato all'estero, in particolare nelle monarchie del Golfo Persico, dove erano entrati in contatto con circoli fondamentalisti³⁹. Alcuni puntano più decisamente sul wahhabismo e sugli studenti mozambicani che hanno studiato in Arabia Saudita, Egitto e Sudan⁴⁰, per cui al-Shabaab sarebbe collegato alla radicalizzazione di intellettuali musulmani nelle università islamiche già dagli anni '90. Infatti, grazie a borse di studio del Cislamo e di Ong islamiche operanti nel paese, giovani intellettuali musulmani furono mandati a studiare teologia islamica all'estero. Al loro ritorno, molti hanno vissuto in precarie condizioni economiche, mentre le procedure democratiche "deboli" non sono riuscite a consolidare la loro partecipazione alla vita politica: il salafismo come forza di cambiamento e strumento di emancipazione sociale era quindi coerente con lo sviluppo globale di forme di radicalismo, creando un ambiente incline alla visione di un Islam più rigoroso⁴¹, in deciso contrasto con l'Islam di ispira-

38. C.M. Monjane, M.A. Pitcher, *The Elusive Dream of Democracy...*, cit., 2022. Vedasi anche: J. Hanlon, *Ignoring the roots...*, cit., 2021.

39. S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, *Islamic Radicalization in Northern Mozambique...*, cit., 2019.

40. L. Bonate, *Why the Mozambican Government's Alliance with the Islamic Council of Mozambique...*, cit., 14 June 2019. Vedasi anche: International Crisis Group, *Stemming the Insurrection in Mozambique's Cabo Delgado*, in «Africa Report» n. 303, 11 June 2021, dove si segnala il ruolo della religione nel definire il movimento. In particolare si commenta il fatto che la rabbia dei giovani per le disuguaglianze e la loro esclusione politica è fiorita dopo la fine della guerra nel paese. Dalla fine degli anni '90 è iniziato il ritorno degli studenti mozambicani che erano stati mandati all'estero a studiare dal Cislamo, alleato con il Frelimo negli anni '80, quando il partito stava cercando di cooptare segmenti della comunità musulmana e ampliare i suoi collegamenti con gli Stati arabi.

41. T. Heyen-Dubé, R. Rands, *Evolving Doctrine and Modus Operandi...*, cit., 2022.

zione sufi storicamente praticato nella regione⁴². Secondo alcuni leader religiosi locali, il gruppo ha man mano assorbito e rafforzato concezioni provenienti dall'esterno e diffuse soprattutto da studenti o altri giovani che erano stati all'estero; in particolare «dopo la loro espulsione delle moschee tradizionali, hanno cominciato a erigere i propri luoghi di culto e hanno adottato strani codici di condotta»⁴³, cominciando a rielaborare una strategia sempre più militarizzata. Inoltre, i ribelli si sono impegnati ad attuare la sharia e sembrano avere legami con lo Stato islamico della provincia dell'Africa centrale, sollevando timori, in particolare in Occidente e in Africa australe⁴⁴.

Esiste, infine, una dimensione del dibattito – collegata a quanto sopra discusso – riguardante la riflessione sulla natura esterna dell'insurrezione. Alcuni la vedono come originaria del Mozambico, altri sostengono, tuttavia, che il movimento abbia origini esterne o che sia il risultato di un'influenza straniera. Icg propende per un'origine esterna in quanto vede l'insurrezione come opera di militanti keniani che, repressi dal Governo della Tanzania dove si erano rifugiati, sarebbero fuggiti in Mozambico⁴⁵.

Matsinhe e Valoi sostengono l'idea di un'influenza esterna; un loro intervistato afferma che il pensiero jihadista sarebbe stato “importato” dall'estero; allo stesso modo Habibe *et al.* segnalano le influenze ideologiche di predicatori stranieri⁴⁶. Al riguardo, alcuni analisti ritengono che i legami esistenti con Isis siano diventati rilevanti nel definire il posizionamento del movimento a Cabo Delgado. Per questa ragione, come ricordato, alcuni attori quali gli Stati Uniti considerano il movimento collegato ai gruppi salafiti affiliati allo stato islamico⁴⁷.

Il Governo mozambicano, infine, ha visto il conflitto a Cabo Delgado come gestito da “malfattori” provenienti dall'estero, che strumentalizzano i giovani

42. G. Pirio, R. Pittelli, Y. Adam, *The Emergence of Violent Extremism in Northern Mozambique*, Africa Center for Strategic Studies, marzo 2018, africacenter.org/spotlight/the-emergence-of-violent-extremism-in-northern-mozambique (ultimo accesso: 10 novembre 2021).

43. D.M. Matsinhe, E. Valoi, *The Genesis of Insurgency in Mozambique*, in «Southern Africa Report», n. 27, 2019, p. 10.

44. C.M. Monjane, M.A. Pitcher, *The Elusive Dream of Democracy...*, cit., 2022.

45. International Crisis Group, *Al-Shabaab Five Years after Westgate*, in «Africa Report» 265, 2018: www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/kenya/265-al-shabaab-five-years-after-westgate-still-menace-east-africa (ultimo accesso: 10 novembre 2021).

46. D.M. Matsinhe, E. Valoi, *The Genesis of Insurgency in Mozambique*, cit., 2019; S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, *Islamic Radicalization in Northern Mozambique...*, cit., 2019.

47. E. Estelle, J. Trisko Darden, *Combating the Islamic State's Spread in Africa. Assessment and recommendations for Mozambique*, Critical Threats, American Enterprise Institute, February 2021.

musulmani emarginati e radicalizzati del Mozambico nei loro tentativi di contestare lo sfruttamento delle risorse di gas naturale, in particolare nel distretto di Palma dove è in costruzione un impianto di Gnl e le relative infrastrutture⁴⁸.

In definitiva, in accordo con Feijó⁴⁹, possiamo ritenere che, nonostante la presenza di stranieri, la stragrande maggioranza dei membri del gruppo siano mozambicani, anche se negli attacchi a Mocímboa da Praia e Palma, il gruppo ha fatto sicuramente ricorso a mercenari stranieri.

Tra il 2015 e il 2016 è avvenuto un cambiamento fondamentale, poiché il movimento si è gradualmente trasformato in un gruppo militare che sognava lo Stato islamico⁵⁰. Dal 2017 ha deciso di attaccare per cambiare la società trasformandosi in un movimento più strutturato e sempre più militarizzato, come già menzionato. Al riguardo, basandosi su dati raccolti da diverse fonti, Morier-Genoud suggerisce che il movimento abbia spostato la sua strategia complessiva dopo essere stato vittima di una crescente opposizione e repressione da parte dei musulmani tradizionali e dello Stato⁵¹.

Le ragioni dell'insurrezione e le sue interpretazioni in rapporto al sistema politico mozambicano

Come già ricordato, dall'inizio delle violenze sono state offerte varie spiegazioni su radici e motivazioni dell'insurrezione. Alcuni hanno guardato alla religione, altri hanno attribuito la causa del conflitto alla condizione di povertà e all'esclusione della maggioranza della popolazione, in particolare dei giovani disoccupati. Associati a quest'ultimo, altri hanno attribuito il conflitto agli impatti negativi delle dinamiche estrattive delle risorse che hanno caratterizzato il paese e la provincia in particolare negli ultimi anni⁵².

Dalle interviste di Habibe *et al.* è emerso che i giovani avevano vari tipi di motivazioni. Povertà, disoccupazione e scarsa alfabetizzazione sono ragioni segnalate in modo particolare da queste indagini⁵³. Molti aderenti infatti risultano essere giovani disoccupati, poveri e marginali che hanno vi-

48. F. Almeida dos Santos (pseudonym), *War in Resource-rich Northern Mozambique – Six Scenarios*, in «Chr. Michelsen Institute insight», number 2, May 2020, p. 5.

49. J. Feijó, «Destaque Rural», n. 130, 10 agosto 2021, OMR, Maputo.

50. *Jovens radicais sonham com califado em Mocímboa da Praia*, 9 ottobre 2017: macua.blogs.com/moambique_para_todos/2017/10/jovens-radicaais-sonham-com-califado-em-moc%C3%ADmboa-da-praia.html (ultimo accesso: 10 novembre 2021).

51. E. Morier-Genoud, *The Jihadi Insurgency in Mozambique...*, cit., 2020.

52. C. Muianga, *Agrarian Change in Northern Mozambique...*, cit., 2021.

53. S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, *Islamic Radicalization in Northern Mozambique...*, cit., 2019.

sto in al-Shabaab una possibilità per soddisfare i propri bisogni. Forquilha e Pereira, in una recente indagine, hanno raccolto testimonianze in questo senso. Le persone intervistate hanno riportato che i reclutatori di al-Shabaab utilizzano promesse di occupazione e di aiuto per convincere i giovani locali ad aderire al gruppo e alle loro istanze⁵⁴.

In aggiunta, la repressione del Governo ha influito sulla radicalizzazione. Dopo la loro espulsione da diversi distretti e l'arresto di decine di seguaci era chiaro che le autorità, governative e religiose, non avrebbero accettato una trasformazione sociale basata sull'ideologia salafita radicale. Quindi, la militarizzazione non era solo un'ideologia scelta, ma anche una questione di sopravvivenza. Inoltre, il movimento ha potuto contare sull'afflusso di nuovi membri: fra questi, persone senza nessuna opportunità, coinvolte nei traffici illeciti e che non avevano niente da perdere. Infine, la militarizzazione è diventata un'opportunità perché alla fine del 2017 il gruppo si era assicurato fonti stabili di reddito, molto probabilmente attraverso la criminalità organizzata, l'interazione con il settore informale e grazie alla gestione di interessi commerciali a Cabo Delgado⁵⁵.

Pertanto, per discutere le ragioni pare opportuno richiamare alcune questioni della politica mozambicana. Gli analisti spesso spiegano la debolezza della democrazia, i conflitti in ripresa e la corruzione in Africa come relazionati a tensioni etniche endemiche, politica del *big man* e maledizione delle risorse. L'attuale crisi del Mozambico include la monopolizzazione delle istituzioni politiche democratiche da parte di un partito al Governo disciplinato e gerarchico e il controllo delle principali risorse economiche da parte di una élite interna e da entità economiche transnazionali.

Quando il Mozambico divenne indipendente nel 1975⁵⁶, nonostante il discorso ideologico del Frelimo sull'unità nazionale, la sfiducia tra le comunità e le profonde divisioni etniche nelle varie regioni del paese furono – e continuano a essere – un grosso ostacolo nel processo di costruzione di un'identità nazionale. Come in altri paesi africani, la competizione per le risorse spesso incoraggia forme di manipolazione delle identità etniche, in modo tale che la lealtà alla comunità etnica finisce per sovrapporsi alla lealtà verso la nazione.

54. S. Forquilha, J. Pereira, *After All, It Is Not Just Cabo Delgado!...*, cit., 2021.

55. Vedasi su questi punti: T. Heyen-Dubé, R. Rands, *Evolving Doctrine and Modus Operandi...*, cit., 2022.

56. Per approfondimenti utili su storia e politica del Mozambico vedasi: C. Tornimbeni, *Comunità rurali e questioni della terra (e del lavoro) in Mozambico: per una prospettiva storica*, in L. Ciabbari, C. Fiamingo, M. van Aken (a cura di), *I conflitti per la terra. Tra accaparramento, consumo e accesso indisciplinato*, Edizioni Altravista, Lungavilla 2014, pp. 165-176; C. Tornimbeni, *50 anni di Frelimo. Le diverse stagioni della democrazia in Mozambico*, in «afriche e orienti», vol. XIV, n. 1-2, 2012, pp. 93-108.

Dal 1992 si sono svolte regolari elezioni multipartitiche sempre vinte dal Frelimo. In questi anni di sistema democratico il Governo ha privatizzato la maggior parte delle sue imprese statali, vendendole a investitori nazionali ed esteri. Il predominio politico del Frelimo è affiancato dalla presenza dei suoi membri in posizioni di rilievo nell'economia mozambicana⁵⁷, sviluppando, così, una struttura di élite centrata sul controllo delle rendite estrattive. A Cabo Delgado, questo processo è in parte controllato da un piccolo gruppo di ex combattenti per la liberazione makonde. Multinazionali del settore minerario e del gas condividono con settori del Governo ed élite locali le rendite offrendo pochi benefici al resto della popolazione⁵⁸. Infatti, secondo alcune analisi, alcuni alti funzionari governativi e militari, le élite del partito, gli agenti doganali e la polizia locale sarebbero anche coinvolti nel commercio di pietre preziose ed eroina. Ma il vero gioiello è costituito dai giacimenti di gas sui fondali delle coste settentrionali⁵⁹.

Pertanto, la situazione socioeconomica della provincia di Cabo Delgado è uno dei fattori da prendere in considerazione per analizzare l'espansione di al-Shabaab. La provincia copre un'area povera e marginalizzata del Mozambico e presenta un profilo di esclusione socioeconomica dal punto di vista di accesso a servizi sanitari e di istruzione e per gli elevati tassi di disoccupazione e analfabetismo, mentre nelle aree rurali più remote la situazione risulta ancor più grave⁶⁰.

Più in specifico, come ricorda Feijó⁶¹, nell'ultimo decennio Cabo Delgado ha visto aumentare la domanda di risorse naturali (quali i rubini), in un contesto di diffusa corruzione e opportunismo, attirando popolazioni da fuori provincia e dall'estero. Questo fenomeno ha innescato un processo di disequilibrio nella società. Gli anni 2016 e 2017 hanno visto un'intensificazione del controllo statale nello sfruttamento delle risorse naturali e l'accrescersi di forme di repressione e violenza come nel caso dell'espulsione di minatori artigianali illegali di rubini a Montepuez, a seguito dell'insediamento della compagnia Montepuez Ruby Mining, una ragione che avrebbe favorito la penetrazione islamista⁶².

La scoperta, tra il 2009 e il 2010, di grandi giacimenti di gas naturale al largo delle coste di Cabo Delgado ha generato nella popolazione locale la speranza di ottenere nuovi posti di lavoro e un miglioramento delle proprie

57. C.M. Monjane, M.A. Pitcher, *The Elusive Dream of Democracy...*, cit., 2022.

58. J. Hanlon, *Ignoring the Roots...*, cit., 2021.

59. C.M. Monjane, M.A. Pitcher, *The Elusive Dream of Democracy...*, cit., 2022.

60. D.M. Matsinhe, E. Valoi, *The Genesis of Insurgency in Mozambique*, cit., 2019, p. 13.

61. J. Feijó, *Conflito e desenvolvimento em Cabo Delgado*, cit., 2021.

62. S. Chichava, *Did the FRELIMO Create "Al-Shabaab"?*, in «Cadernos IESE», No. 18E, 2020.

condizioni di vita. La produzione di gas consentirebbe al Mozambico di fornire accesso all'elettricità a livello nazionale e renderebbe il paese altamente competitivo su scala globale dato che il Gnl si presenta come un'alternativa sostenibile ai combustibili fossili⁶³. Lo sviluppo del progetto Gnl, come lo sfruttamento di altre risorse quali le pietre preziose, però, ha comportato lo spostamento forzato e il reinsediamento di migliaia di agricoltori e pescatori, aumentando i rischi per la sicurezza⁶⁴.

Si evidenzia come «la gente del posto spesso si lamenta che l'occupazione nello sviluppo di infrastrutture come le strade favorisca estranei [...] e che la terra venga espropriata senza un adeguato risarcimento»⁶⁵. Al riguardo Bonate afferma che, nonostante sia difficile identificare con certezza le motivazioni della ribellione, una ragione vada ricercata nei fenomeni di *land grabbing* e di sfruttamento da parte di imprese internazionali di risorse quali il gas⁶⁶.

In sostanza, Cabo Delgado è una regione con accesso a zone marine commercialmente strategiche e di importanza ambientale. Il Canale del Mozambico settentrionale è un *hotspot* rilevante per il commercio internazionale e una risorsa economica per il Mozambico. Tuttavia, il modello di sfruttamento estrovertito delle risorse non ha generato opportunità lavorative per la popolazione locale e gli investimenti nella regione non hanno ridotto la povertà, ma ne hanno invece ampliato le disuguaglianze⁶⁷.

In questo quadro va segnalato anche il difficile e peggiorato rapporto con lo Stato. La fragilità dello Stato nelle aree più remote di Cabo Delgado è un

63. D. Sanaren, *The Internationalisation of the Cabo Delgado Crisis*, Jason Institute, 12 December 2021: jasoninstitute.com/the-internationalisation-of-the-cabo-delgado-crisis.

64. G. Pirio, R. Pittelli, Y. Adam, *The Many Drivers Enabling Violent Extremism in Northern Mozambique*, May 2019: africacenter.org/spotlight/the-many-drivers-enabling-violent-extremism-in-northern-mozambique (ultimo accesso: 20 dicembre 2021).

65. G. Pirio, R. Pittelli, Y. Adam, *The Emergence of Violent Extremism in Northern Mozambique*, cit., marzo 2018.

66. L. Bonate, *Islamic Insurgency in Cabo Delgado: Extractive Industry, Youth Revolt and Global Terrorism in Northern Mozambique*, The University of the West Indies, St. Augustine, 2018: www.academia.edu/38523976/Islamic_Insurgency_%20in_Cabo_Delgado_Extractive_Industry_Youth_Revolt_and_Global_Terrorism_in_Northern_%20Mozambique_A_Hypothesis. Con riguardo ai fenomeni di *land grabbing* o comunque legati a conflitti per la terra, C. Muianga (*Agrarian Change in Northern Mozambique*.... cit., 2021) segnala la necessità di indagare le relazioni sociali della produzione agraria in rapporto al conflitto. In particolare, evidenza come fenomeni quali povertà, disoccupazione, esclusione sociale possono essere le cause principali della violenza a Cabo Delgado e ritiene che occorra capire come queste si manifestino nei contesti rurali/agrari e come i processi legati alla produzione agricola possano offrire ulteriori elementi di analisi; tuttavia, Muianga considera che si debba essere cauti nel metterli in relazione diretta con i conflitti nelle aree rurali del Mozambico settentrionale.

67. J. Feijó, *Assimetrias no acesso ao estado: um terreno fértil de penetração do jihadismo islâmico?*, in «Observador Rural», n. 93, Junho 2020, p. 4.

fattore che ha favorito l'espansione di al-Shabaab, così come la lontananza della regione dalla capitale Maputo ha indebolito le istituzioni statali nell'area. Come afferma Weimer, si è indebolito il senso di coesione nazionale determinando nuovi ostacoli all'identificazione della popolazione con la nazione mozambicana: la popolazione di Cabo Delgado è fortemente risentita nei confronti dello Stato poiché ritiene che esso abbia ignorato la situazione di crisi e marginalizzazione della regione⁶⁸.

«Tutte le uova per una frittata di violenza ci sono», ha affermato lo storico mozambicano Yusuf Adam il quale segnala che ciò che è mancato è stato il dialogo. La regione ha ancora «seri problemi [di proprietà della terra]», una lotta che attraversa questioni religiose o etniche. La vulnerabilità della popolazione è terreno fertile per il pensiero politico radicalizzato che evidenzia «una potenziale ribellione tra le persone nelle comunità perché non riescono a trovare scampo dalla povertà, mentre altri (alcuni dei quali stranieri) prosperano»⁶⁹.

Un ulteriore fattore che ha favorito l'espansione del gruppo nella regione è stato il comportamento dell'esercito inviato da Maputo e gli interventi stranieri⁷⁰. Lo stato ha creato un rigido cordone militare e fomentato una cultura della paura nella zona. I servizi di *intelligence* si sarebbero infiltrati in tutti i livelli sociali della vita del villaggio aumentando i timori fra la gente⁷¹. Le forze armate mozambicane si sono opposte alla guerriglia di al-Shabaab mettendo in atto una repressione violenta. Come menzionato da Weimer, il 71% degli intervistati da un gruppo di ricerca dell'Undp ha indicato l'uccisione o la cattura di un amico o di un familiare da parte delle forze armate come uno dei fattori che li ha portati a aderire al gruppo⁷².

In accordo con Feijó⁷³ questi fenomeni si dispiegano in un quadro di persistenza o aggravamento delle tensioni sociali, basato sulle seguenti contraddizioni: geografiche ed economiche; generazionali con una popolazione per lo più giovane che si sente marginalizzata; di classe che segnalano un aumen-

68. B. Weimer, *Vampiros, Jihadistas e Violência Estrutural em Moçambique...*, cit., 2020.

69. Y. Adam, *Revolt and Manipulation at The Root of Mocímboa da Praia Attacks – Mozambique*, 6 November 2017: clubofmozambique.com/news/revolt-and-manipulation-at-the-root-of-mocimboa-da-praia-attacks-mozambique (ultimo accesso: 10 gennaio 2022).

70. Sugli interventi internazionali si rimanda a: M. Zamponi, *Dove va Cabo Delgado?...*, cit., 2022.

71. D.M. Matsinhe, E. Valoi, *The Genesis of Insurgency in Mozambique*, cit., 2019.

72. B. Weimer, *Vampiros, Jihadistas e Violência Estrutural em Moçambique...*, cit., 2020, p. 49.

73. J. Feijó, *Conflito e desenvolvimento em Cabo Delgado*, cit., 2021. Vedasi dello stesso autore anche: *Social Asymmetries Clues to Understand the Spread of Islamist Jihadism in Cabo Delgado*, Friedrich-Ebert-Stiftung Peace and Security Competence Centre Sub-Saharan Africa, Dakar, 2020.

to delle disuguaglianze sociali con fenomeni di estrema povertà che aggravano i sentimenti di esclusione sociale; etniche: come già ricordato a Cabo Delgado sono presenti da tempo tensioni tra gruppi etnolinguistici.

Conclusioni

Questo capitolo ha inteso offrire un quadro di analisi e di riflessione su alcune dinamiche legate all'insurrezione islamista nel nord del Mozambico. Occorre ricordare, in accordo con Hansen che «la mancanza di un'adeguata ricerca di terreno a causa di problemi di sicurezza e di finanziamento tenderà a portare a conseguenze come una maggiore difficoltà nell'ascoltare e valutare le voci locali e sarà più difficile rilevare i collegamenti tra le organizzazioni jihadiste»⁷⁴.

Come discusso, al-Shabaab non è direttamente collegato con la maggioranza musulmana sufi di Cabo Delgado che si è opposta al movimento, mentre il passaggio al jihadismo armato è, fra le altre cose, conseguenza della repressione da parte delle principali organizzazioni musulmane e dello Stato mozambicano. Secondo Bussotti e Torres «la condizione di fragilità istituzionale unita alla debolezza della società civile mozambicana, è stata decisiva per influenzare le opzioni politiche strategiche in Mozambico fino ad oggi. E la sottovalutazione del terrorismo islamico a Cabo Delgado, attualmente fuori controllo, è solo la più visibile tra queste conseguenze strategiche»⁷⁵.

Molte le questioni da approfondire nel prossimo futuro per giungere alla pacificazione della regione e al rafforzamento della democrazia. Fra queste: il ruolo delle risorse economiche (inclusa la terra per uso agricolo) e le rivendicazioni della società locale, nonché il ruolo della religione e come questa si sia connessa a dimensioni di islamismo radicale internazionale.

In particolare, i giovani sono spinti all'estremismo a causa di una varietà di fattori, quali il debole soddisfacimento di bisogni fondamentali come cibo, servizi sociali, istruzione, sicurezza sociale⁷⁶. Inoltre, la carenza di spazio politico e il debole coinvolgimento dei giovani li ha disillusi. Con poche opportunità per il futuro, i giovani continueranno a rimanere vulnerabili e ad alto rischio di radicalizzazione.

74. S.J. Hansen, *Al-Shabaab in Somalia: The History and Ideology of a Militant Islamist Group*, Oxford University Press, 2021, p. 18.

75. L. Bussotti, C. Torres, *The Risk Management of Islamic Terrorism in a Fragile State...*, cit., 2020, p. 19.

76. A. Lucey, J. Patel, *Building Youth Resilience to Extremism in Mozambique. Perspectives from Cabo Delgado*, Institute for Justice and Reconciliation, Cape Town, 2021.

Considerando le profonde contraddizioni esistenti a Cabo Delgado, il conflitto dovrebbe essere affrontato mediante l'adozione di un insieme di misure fra loro complementari e coerenti, creando condizioni che facilitino interventi di sviluppo integrato. Un insieme di fattori dovrà essere preso in considerazione: estensione dei servizi socioeconomici; accesso ai fattori produttivi; sviluppo di infrastrutture a supporto dell'economia locale; attuazione di politiche macroeconomiche coerenti e integrate; sviluppo di spazi per la partecipazione civica della popolazione locale. Infatti, nonostante negli ultimi decenni nella provincia di Cabo Delgado siano stati realizzati diversi piani di sviluppo strategico, la realtà sembra ancora privilegiare un'economia estrattiva ed estrovertita, basata su investimenti a capitale intensivo e guidata da grandi capitali stranieri con scarsi rapporti con il tessuto economico locale e con la popolazione, generando piuttosto un'economia di enclave che il paese non riesce a controllare⁷⁷.

Pertanto, occorre offrire prospettive per l'inclusione sociale, lo sviluppo e l'occupazione giovanile mediante trasferimento di competenze, istruzione, servizi sociali e prestiti alle imprese. Più in generale, il Governo dovrebbe fare di più per coinvolgere i giovani marginali (e la popolazione in generale) nel dialogo sociale e nella *governance* politica⁷⁸, rafforzando la fiducia fra comunità, cittadini e Stato, consolidando in tal modo la democrazia⁷⁹.

Povertà, competizione per le risorse, etnicità, religione sono elementi centrali da affrontare se si vuole risolvere la crisi attuale a Cabo Delgado, come ricorda un funzionario di Human Rights Watch, mentre il presidente del Mozambico Nyusi continua a mettere in secondo piano le legittime rivendicazioni che sono al cuore dell'insurrezione, cercando di privilegiare la linea del terrorismo guidato da connessioni esterne⁸⁰. Certamente possiamo affermare che ad oggi la crisi è ancora lontana dall'essere risolta, continuano gli attacchi⁸¹ e gli interventi militari non sono riusciti a fermare il conflitto jihadista.

77. J. Feijó, *Conflito e desenvolvimento em Cabo Delgado*, cit., 2021.

78. A. Lucey, J. Patel, *Building Youth Resilience to Extremism in Mozambique...*, cit., 2021.

79. F. Appiah Afriyie, vol. Ekow Arkorful, *Terror at the Doorstep: The Rising Threat of a al-Sunnah wa Jama'ah (ASWJ) Jihadist Insurgency in Mozambique*, in «Journal of International Relations», vol. 15, n. 1, 2021, pp. 23-40.

80. Vedasi: O. Anyadike, T. Cebola, *Military Intervention Hasn't Stopped Mozambique's Jihadist Conflict*, in «The New Humanitarian»: www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2022/03/08/military-intervention-has-not-stopped-mozambique-jihadist-conflict?utm_source=The+New+Humanitarian&utm_campaign=f2b6688e02-RSS_EMAIL_CAMPAIGN_ENGLISH_AFRICA&utm_medium=email&utm_term=0_d842d98289-f2b6688e02-29265213 (ultimo accesso: 15 marzo 2022).

81. Mozambique News and Research, *Cabo Delgado*, newsletter 602, 28 July 2022: bit.ly/Moz-602.

Seconda parte

Identità e democrazia

«There are no doors we cannot unlock»:
*democrazia e rappresentanza politica delle donne
negli Stati Uniti contemporanei*

Raffaella Baritono

In un articolo recente su «Foreign Affairs», Erica Chenoweth and Zoe Marks hanno messo in evidenza la stretta relazione fra difesa dei *women's rights* e democrazia. I dati raccolti dal *Women, Peace, and Security Index* della Georgetown University, dalla Freedom House e dal Varieties of Democracy Project della Università di Goteborg hanno segnalato un rallentamento generalizzato nelle politiche a favore di una eguaglianza di genere e, di converso, un aumento della violenza di genere esacerbata dagli effetti legati alla pandemia per il Covid-19. A loro avviso, «*The assault on women's rights has coincided with a broader assault on democracy*», mettendo quindi in relazione la flessione delle politiche di uguaglianza di genere con l'incremento di regimi autoritari o con la diffusione di istanze autoritarie non solo nelle “nuove” democrazie, ma anche in contesti democratici consolidati – Francia, Regno Unito e Stati Uniti – per effetto della crescente forza elettorale di partiti conservatori, nazionalisti e populist¹.

La vittoria di Donald Trump, nel 2016, contro la prima, vera candidata alle presidenziali americane, Hillary Clinton, sull'onda di una campagna elettorale segnata da una retorica politica particolarmente contraddistinta da toni sessisti e razzisti, ha rilanciato, anche in un contesto di democrazia plurisecolare quale quella statunitense, la necessità di approfondire il rapporto fra istanze democratiche e *women's rights*, come questione cruciale che intreccia politica interna e internazionale, in particolare attraverso la lente cruciale della rappresentanza politica delle donne e della loro inclusione nei luoghi della decisione politica.

1. E. Chenoweth, Z. Marks, *Revenge of the Patriarchs. Why Autocrats Fear Women*, in «Foreign Affairs», 4 April 2022: www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-02-08/women-rights-revenge-patriarchs.

Uguaglianza di genere e rappresentanza fra ambito politico interno e spazio internazionale

Nel 1984, Geraldine Ferraro fu acclamata dalla convenzione democratica del partito democratico come candidata alla vicepresidenza nel ticket che vedeva Walter Mondale sfidare il presidente uscente Ronald Reagan. Con questa, inedita, scelta Mondale voleva dare un segnale di svolta, una presa di distanza da quel Partito Repubblicano che nel 1980, con Ronald Reagan, aveva aderito all'ideologia del nuovo conservatorismo. Proprio in quell'anno, infatti, il Partito Repubblicano, per la prima volta dagli anni '20 del '900, non aveva inserito nella sua piattaforma programmatica l'*issue* dello *Equal Rights Amendment*, la proposta di emendamento costituzionale sulla parità di genere. Una questione che aveva diviso a lungo lo stesso movimento delle donne, per l'opposizione delle cosiddette *social feminists* che temevano la messa in discussione della legislazione sociale a favore delle donne, ma che costituiva dagli anni '70 un terreno di azione condivisa delle femministe liberali sia repubblicane sia democratiche. La decisione repubblicana del 1980, coerente con una svolta conservatrice e attenta alla destra religiosa, dimostrava come sul terreno dei diritti delle donne si giocasse la crescente polarizzazione politica e quelle che negli anni '90 si sarebbero definite come "guerre culturali".

Nel 1984, Geraldine Ferraro lo metteva in chiaro quando nel suo discorso affermava:

Change is in the air ... By choosing a woman to run for our nation's second highest office, you sent a powerful signal to all Americans. There are no doors we cannot unlock. We will place no limits on achievement. If we can do this, we can do anything. Tonight, we reclaim our dream².

D'altronde questa decisione si inseriva in un contesto in cui il tema del rapporto fra democrazia e diritti delle donne stava divenendo centrale nel dibattito internazionale. Nel 1975 si era tenuta la prima conferenza sui diritti delle donne, organizzata dalle Nazioni Unite a Città del Messico³, sul tema "uguaglianza, pace, sviluppo". Promossa dalla Commission on the Status of Women delle Nazioni Unite, la proposta era stata appoggiata dai paesi dell'Europa orientale per portare avanti la loro campagna su donne e pace in contrapposizione al tema dell'uguaglianza e vide soprattutto il sostegno dei

2. G. Ferraro, *Acceptance Speech*, San Francisco, 19 luglio 1984, in «CNN»: edition.cnn.com/ALLPOLITICS/1996/conventions/chicago/facts/famous.speeches/ferraro.84.shtml.

3. S. Salvatici, "Sounds like an interesting conference". *La conferenza di Città del Messico e il movimento internazionale delle donne*, in «Ricerche di storia politica», n. 2, 2009, pp. 241-251.

nuovi paesi usciti dal colonialismo – il Gruppo dei 77 – i quali, promuovendo una ridiscussione dei rapporti fra nord e sud del mondo, erano «fermi nella convinzione che la “condizione della donna” costitui[va] un singolo capitolo della cruciale questione dello sviluppo»⁴. La conferenza di Città del Messico, con la partecipazione di migliaia di attiviste che popolarono soprattutto le discussioni del “Forum”, inaugurò il “Decennio delle donne”, che si concluse a Nairobi nel 1985. Il tema dei diritti delle donne, intrecciato a quelli dello sviluppo, della democrazia e dell’affermazione dei diritti umani, divenne sempre più terreno di confronto all’interno dello scontro bipolare, come pure di quello, crescente, fra nord e sud del mondo in relazione alla diffusione di politiche neoliberiste e legate ai piani di aggiustamento strutturale.

D’altronde, la questione dei diritti delle donne come parte integrante della contrapposizione fra democrazie e autoritarismi e/o totalitarismi era emersa già con la conferenza inaugurale delle Nazioni Unite nel 1946 e la creazione della *sub-commission*, poi *Commission on the Status of Women*, che aveva visto la divaricazione, sul tema dei diritti economici, fra Stati Uniti e paesi del blocco sovietico. Una tensione fra affermazione dei diritti di cittadinanza delle donne e logiche bipolari che fece sentire la sua influenza sulle dinamiche internazionali come pure su quelle dei singoli contesti politici, mettendo anche in crisi il tradizionale attivismo transnazionale e una cultura delle donne profondamente legata ai temi della pace⁵. Ne furono testimonianza le difficoltà e le pressioni subite da organizzazioni come la *Women’s International League for Peace and Freedom* o l’ostracismo, nei paesi occidentali, della *Women’s International Democratic Federation*⁶. Negli Stati Uniti, in nome delle politiche anticomuniste e maccartiste, i gruppi pacifisti femminili furono oggetto delle indagini di Joseph McCarthy, come nel caso del *Congress of American Women* e del *Women’s Strike for Peace*, in un contesto ideologico segnato da quello che Betty Friedan avrebbe definito come «mistica della femminilità»⁷. Non casualmente il cosid-

4. Ivi, p. 245.

5. L. Rupp, *Worlds of Women. The Making of an International Women’s Movement*, Princeton University Press, Princeton 1998.

6. F. de Haan, *Continuing Cold War Paradigms in the Western Historiography of Transnational Women’s Organisations: The Case of the Women’s International Democratic Federation (WIDF)*, in «Women’s History Review», vol. 19, n. 4, 2010, pp. 547-573.

7. B. Friedan, *La mistica della femminilità*, Castelvecchi, Roma 2012 (1963); N. MacLean, *Women’s History for the Future: Gerda Lerner’s Last Agenda-Setting*, in «Journal of Women’s History», vol. 26, n. 1, 2014, pp. 37-43; L. Gordon, *Gerda Lerner: Leftist and Feminist*, in «Journal of Women’s History», vol. 26, n. 1, 2014, pp. 31-36, J. Meyerowitz (ed.), *Not June Cleaver: Women and Gender in Postwar America, 1945-1960*, Temple University Press, Philadelphia 1994.

detto “*Kitchen Debate*” del 1959, con il confronto fra Kruscev e Nixon in occasione dell’esposizione di Mosca, si era dispiegato anche sul tema della condizione delle donne come elemento di confronto fra i due modelli economico-politici. Per Nixon, la superiorità dell’affluente modello americano si misurava sulla possibilità per le donne statunitensi di non lavorare per dedicarsi al loro ruolo domestico⁸.

Il tema dei diritti delle donne riemerse non casualmente negli anni ’70 sull’onda della nuova fase di attivismo femminista. Una tappa significativa fu l’approvazione nel 1979, all’interno delle Nazioni Unite, della Convenzione per l’eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (Cedaw), ratificata nel 1981 (ma non dagli Stati Uniti). Non solo, la conferenza conclusiva della *UN Women Decade* di Nairobi del 1985 avviò, poi, una nuova fase di mobilitazione transnazionale che condusse alla conferenza di Vienna del 1993 e alla dichiarazione sui diritti delle donne come diritti umani e soprattutto alla IV Conferenza Onu sui diritti delle donne che si tenne a Pechino nel 1995.

Se le conferenze degli anni ’70 e ’80 si strutturarono all’interno di un clima ancora dominato dalla guerra fredda e dalla contrapposizione ideologica, economica e militare fra i due blocchi, le conferenze degli anni ’90 sembrarono svolgersi all’insegna delle speranze che si aprirono all’indomani della caduta del Muro di Berlino e del crollo dell’Unione Sovietica. Il tema dei diritti delle donne come diritti umani poteva sia diventare il fulcro della nuova fase di mobilitazione dal basso dei movimenti delle donne, con la netta prevalenza e leadership dei movimenti del sud del mondo, sia costituire, come nella visione clintoniana, il segno più evidente della capacità della democrazia liberale di essere volano di crescita, benessere e allargamento dei diritti di cittadinanza. Infatti a Pechino, gli Stati Uniti con la presenza della First Lady, Hillary Clinton, vollero dare un segnale forte rispetto all’apoggio di un’agenda incentrata sui concetti di diritti umani, *empowerment* e *gender-mainstreaming*. Nel suo discorso, Hillary ribadiva non solo che i diritti delle donne avrebbero dovuto essere riconosciuti come diritti umani, ma dovevano diventare il baricentro del processo di espansione e allargamento della democrazia: «*Women must enjoy the rights to participate fully in the social and political lives of their countries, if we want freedom and democracy to thrive and endure*»⁹. L’allora First Lady ricordava come in quello stesso

8. E.S. Rosenberg, *Consuming Women: Images of Americanization in the “American Century”*, in «Diplomatic History», vol. 23, n. 3, 1999, pp. 479-497.

9. H. Clinton, *Remarks to the U.N. 4th World Conference on Women Plenary Session*, Beijing, China, 5 September 1995, The William J. Clinton Presidential Library & Museum: www.clintonlibrary.gov.

1995 si celebrasse il 75° anniversario del voto alle donne, ottenuto 150 anni dopo la firma della dichiarazione di indipendenza, a dimostrazione di come si fosse combattuta «*one of America's most divisive philosophical wars*». Hillary Clinton poteva celebrare la capacità statunitense di progredire sul piano delle conquiste democratiche in virtù di una serie di cambiamenti che si stavano producendo proprio in quegli anni, anche grazie alla presidenza del marito. La vittoria di Bill Clinton nel 1992, come vedremo, fu anche l'esito di una mobilitazione dell'elettorato femminile che portò non solo a un aumento relativamente significativo della presenza delle donne in Congresso, ma pure a una serie di nomine a ruoli apicali dell'amministrazione come nel caso di Janet Reno, ministro della Giustizia, nonché alla creazione all'interno del *White House Office* di un ufficio dedicato alla condizione delle donne e delle bambine. Per effetto di una mobilitazione che, come si è accennato, era sempre più globale, la questione dei diritti delle donne come diritti umani cominciava a entrare nelle strategie di politica estera statunitense di promozione della democrazia. Nel 1997 Bill Clinton, non casualmente, nominò per la prima volta una donna, Madeleine Albright, nel ruolo di segretario di Stato, la quale sostenne:

*We are not – most of us – crusaders. But we are proud that America is not just another country, and we want our foreign policy to reflect our status as the globe's leading champion of freedom [...] From Asia to Africa to the Andes, U.S. agencies and nongovernmental organizations are training judges, drafting commercial law codes, teaching the rules of parliamentary procedure, supporting efforts to protect children and empower women [...] Although the specifics of our approach vary with country and circumstance, the fundamental goal is the same: to encourage the development of democratic institutions and practices*¹⁰.

Anche George W. Bush Jr. utilizzò, nella sua “*war on terror*”, il tema dei diritti delle donne come diritti umani quale strumento di legittimazione dell'azione unilaterale statunitense, nonostante l'enfasi sulla sicurezza nazionale avesse proposto una “mascolinizzazione” del discorso pubblico e politico¹¹. Gli esempi più evidenti furono il discorso di Laura Bush del novembre 2001 sulla violazione dei diritti delle donne in Afghanistan ad opera del regime talebano, pronunciato nello spazio radiofonico tradizionalmente riservato al presidente degli Stati Uniti¹², come pure le udienze

10. M. Albright, *The Testing of American Foreign Policy*, in «Foreign Affairs», vol. 77, n. 6, 1998, pp. 50-64.

11. S. Faludi, *The Terror Dream*, Henry Holt, New York 2007.

12. L. Bush, *Radio Address to the Nation*, 17 novembre 2001: 2001-2009.state.gov/gwi/7192.htm.

davanti al Congresso dedicate alle testimonianze delle donne afgane o di attivisti per i diritti umani nell'ottobre 2001¹³. È stato però soprattutto con l'amministrazione Obama che si ebbe, il 10 agosto 2012, la prima direttiva strategica sul tema della violenza di genere a livello globale (*First United States Strategy to Prevent and Respond to Gender-based Violence Globally*) e l'emanazione di un ordine esecutivo che creava una struttura di coordinamento delle agenzie governative per mettere in atto i principi esposti dalla strategia stessa. Come si leggeva nel documento, gli Stati Uniti consideravano i principi dell'uguaglianza di genere e il progresso delle donne e delle bambine al centro delle politiche che riguardavano i tre pilastri della politica estera statunitense – diplomazia, sviluppo e difesa, come era già evidente dalla *National Security Strategy*, dalla *Presidential Policy Directive on Global Development* e dalla *US Quadriennial Diplomacy and Development Review* emanata nel 2010. Un impegno dell'allora segretaria di Stato Hillary Clinton di inserire il tema dei diritti delle donne come perno della sua strategia di “*smart diplomacy*”, testimoniata dalla nomina di Melanie Verveer come «*ambassador at large for global women's issue*»¹⁴. Persino Trump ha promosso una *Women's Global Development and Prosperity Initiative* nel 2019¹⁵.

Tuttavia, se le strategie diplomatiche e i dispositivi retorici delle amministrazioni statunitensi, democratiche e repubblicane, hanno enfatizzato, dagli anni '90 del '900 in particolare, il tema dei diritti delle donne come elemento fondante i processi democratici e di democratizzazione, di diversa natura sono state le decisioni concrete sulla questione dei *women's rights*, mettendo in evidenza le tensioni fra gli obiettivi della politica internazionale e le dinamiche proprie di un contesto interno sempre più segnato dalla polarizzazione e dallo scontro ideologico.

Da un lato, nonostante l'enfasi sui diritti delle donne e sulla necessità di promuovere politiche inclusive e di *empowerment* femminile, gli Stati Uniti si sono distinti per non aver ratificato alcune delle più importanti convenzioni e documenti prodotti dalle Nazioni Unite, a partire proprio dalla mancata

13. Cfr *The Taliban's War on Afghanistan – Testimony by Assistant Secretary Lorne Craner Democracy, Human Rights and Labor Bureau At a hearing of the House International Relations International Operations and Human Rights Subcommittee*, October 31, 2001: avalon.law.yale.edu/sept11/craner_001.asp.

14. M. Verveer, *Why Women Are a Foreign Policy Issue Seriously, Guys*, in «Foreign Policy», n. 193, 2012, pp. 90-91.

15. «USAID»: www.usaid.gov/w-gdp/fact-sheet/aug-2020-womens-global-development-and-prosperity-fund-announces-122m-progress-partnerships#:~:text=Launched%20in%20February%202019%2C%20the,advance%20global%20women's%20economic%20empowerment.

ratifica della Cedaw. Sara Angevine¹⁶ ha ricostruito l'iter fallimentare di tre provvedimenti negli anni dell'amministrazione Obama, vale a dire nel momento in cui la questione veniva considerata un pilastro della strategia di politica estera statunitense. Si trattava della (ennesima) proposta di ratifica della Cedaw, dell'approvazione dello *International Violence Against Women Act* e dello *International Protecting Girls Against Child Marriage*. In tutti e tre i casi, le iniziative legislative erano state introdotte da membri democratici del Congresso. Nessuno dei tre provvedimenti fu approvato, nonostante le apparenti condizioni politiche favorevoli (presidente democratico, maggioranza democratica sia alla Camera sia al Senato), per la strenua opposizione repubblicana che vedeva in questi provvedimenti un tentativo subdolo di legalizzare l'aborto.

Dall'altra parte, però, il tema della difesa dei *women's rights*, pur dentro un quadro contraddittorio e ambivalente, ponendo la questione solo nei termini dei diritti delle donne "altre", contribuiva a nascondere una delle contraddizioni più evidenti della democrazia statunitense, vale a dire il tema del difficile rapporto fra donne e politica e il problema della "*underrepresentation*" delle donne sia in ambito statale, sia soprattutto in quello federale. D'altronde, come ha sostenuto Christine Stansell, «*feminism's successes, along with its chronic shortfalls, illuminate so much about both democracy's possibilities and its chronic limitations*»¹⁷.

“A long and winding road”: il percorso accidentato della rappresentanza politica delle donne statunitensi

Secondo la *World Classification*, che si basa sui dati forniti dalla *Inter-Parliamentary Union* (dati aggiornati al luglio 2022)¹⁸, gli Stati Uniti si collocano al 69° posto (a pari merito con la Giamaica, subito dopo Colombia e Iraq e appena sopra Lituania e Polonia) per la presenza delle donne nei legislativi nazionali che è del 28,6% alla Camera e del 24% al Senato. Erano al 76° posto nel 2018¹⁹ e sono stati gli esiti delle elezioni di metà mandato del 2018 e delle elezioni presidenziali del 2020 a permettere di guadagnare qualche posizione.

16. S. Angevine, *Aborting Global Women's Rights: The Boundaries of Women's Representation in American Foreign Policy*, in «Politics and Gender», vol. 17, 2021, pp. 799-826.

17. C. Stansell, *The Feminist Promise. 1792 to the Present*, New York, The Modern Library, New York 2010, p. xiii.

18. «IPU Monthly ranking of women in national parliaments»: data.ipu.org/women-ranking?month=7&year=2022 (ultimo accesso: 13 agosto 2022).

19. «IPU»: archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm (ultimo accesso: 13 agosto 2022).

Il voto del novembre 2018, infatti, portò all'ingresso della pattuglia più numerosa di deputate e senatrici dalla ratifica del 19° emendamento nel 1920. Il 116° Congresso si segnalava per la presenza di 127 rappresentanti: 25 senatrici, di cui 17 democratiche e 8 repubblicane, 102 deputate, di cui 89 democratiche e 13 repubblicane, e 4 delegate (3 democratiche e 1 repubblicana) dal *District of Columbia* e dai territori di Portorico, Isole Samoa, Isole Vergini. Un aumento consistente, dovuto soprattutto all'impegno del partito democratico visto che invece le deputate repubblicane erano diminuite di 10 unità (si ebbe un piccolo recupero nel 2020). Soprattutto nel 2018 furono molte le “prime volte” dal forte contenuto simbolico: per la prima volta al Congresso vennero elette donne *Native American*, come nel caso di Debra Haaland e Sharice Davids; “*women of color*” negli Stati del New England – Ayanna Pressley e Jahana Hayes –; candidate *latinas* in Texas, Veronica Escobar e Sylvia Garcia. Per prima volta vennero elette candidate musulmane o dichiaratamente lesbiche. Per la prima volta il Tennessee e l'Arizona elessero una donna per rappresentarli al Senato. E nel 2018 entrò in Congresso la deputata più giovane, Alexandria Ocasio-Cortez, che aveva sconfitto un deputato democratico di lungo corso, Joseph Crowley, che faceva parte della leadership del partito alla Camera²⁰. Il Congresso che si inaugurava nel 2019 sembrava quindi all'insegna della *diversity* per composizione etnica, razziale, generazionale e di genere, che contrastava con il consenso all'*America First* bianca emerso dal voto alle presidenziali del 2016²¹. Il successo era dato anche dalla presenza di un numero senza precedenti di candidate, mobilitate proprio dalla sconfitta di Hillary Clinton due anni prima, e anche dalle reazioni alla destra populista trumpiana che avevano portato alla *Women's March* del gennaio 2017 e all'attenzione sui temi delle discriminazioni di genere sollecitate dal movimento *#MeToo*.

Tuttavia, l'enfasi data a tale risultato, sottolineava, paradossalmente, l'esistenza di un divario storico che vedeva gli Stati Uniti non solo indietro nelle classifiche riguardanti la presenza di donne nei luoghi della rappresentanza politica, ma un paese che poteva essere definito “*latecomer*”. Molti sono i fattori indicati dalla letteratura politologica per spiegare questo ritardo: il sistema elettorale basato su *single-member congressional district*, sulla mancanza di una legislazione che favorisce una rappresentanza proporzionale o un sistema di quote, le rigidità di un sistema segnato dal peso dello “*incumbency*” e quindi con una scarsa presenza di seggi “aperti”, oltre

20. K. Sanbomatsu, *Women's Underrepresentation in Congress*, in «Daedalus», vol. 149, n. 1, 2020, p. 46.

21. L. Zhou, *A historic new Congress will be sworn in today*, in «Vox», 3 January 2019: www.vox.com/2018/12/6/18119733/congress-diversity-women-election-good-news.

alla presenza di meccanismi formali e informali e al peso degli stereotipi di genere che hanno a lungo giocato un ruolo cruciale nella costruzione della cosiddetta “*social eligibility pool*”, vale a dire l’insieme di coloro che vengono riconosciuti come idonei a ricoprire cariche pubbliche per capacità di leadership, competenza ed *expertise*²². D’altronde, nonostante l’incremento seguito alle elezioni del 2018, uomini erano il 76% dei membri del Congresso, ma anche l’82% dei governatori, il 71% dei membri dei legislativi statali e il 78% dei sindaci²³.

Le percentuali non brillanti delle classifiche internazionali e il tema della “*underrepresentation*” devono tuttavia essere collocati dentro la dinamica storica che ha caratterizzato lo sviluppo della democrazia americana. L’aumento progressivo della presenza delle donne in Congresso, nei legislativi statali o nella Corte suprema è, infatti, una tendenza relativamente recente e, soprattutto, l’esito di una lotta plurisecolare come richiamato da Hillary Clinton nel suo discorso del 1995. Non è casuale, tuttavia, che il paradosso della rappresentanza politica delle donne sia emerso in tutta la sua problematicità proprio in virtù del dibattito internazionale di cui si è accennato sopra.

Il tema del “ritardo” statunitense deve essere quindi inserito nella dinamica storica di un paese la cui vicenda democratica si è dispiegata a partire dagli inizi dell’800 e in cui la questione dei diritti delle donne – il soggetto imprevisto – e le tematiche di genere si posero fin da subito come elemento di contraddizione dei processi di costruzione della modernità politica e della democrazia, svelando la contraddizione fra affermazione di valori e diritti universali e riproposizione o rafforzamento di strutture politiche, sociali e giuridiche escludenti. Negli Stati Uniti, la questione della cittadinanza politica delle donne, infatti, fu tema di discussione pubblica fin dalla fondazione della Repubblica, antecedente, quindi, a quel 1848, data della prima convenzione pubblica sui diritti delle donne a Seneca Falls, divenuta una sorta di mito fondativo²⁴. Come scriveva Sarah M. Grimké, abolizionista e femminista, già nel 1838,

ci sono poche cose che siano di più di ostacolo al miglioramento e all’elevazione della donna alla sfera appropriata, in cui possa rendersi utile e adempiere al suo dovere, delle leggi che sono state emanate per distruggerne l’indipendenza e per schiacciarne l’individualità; leggi in cui essa non ha avuto alcuna voce, sebbene fossero concepite per governarla e che la privano di alcuni dei suoi *diritti essenziali*.

22. K. Sanbomatsu, *Women’s Underrepresentation*, cit., p. 42.

23. D.M. Thomsen, A.S. King, *Women’s Representation and the Gendered Pipeline to Power*, in «*American Political Science Review*», vol. 114, n. 4, 2020, p. 989.

24. L. Tetrault, *The Myth of Seneca Falls: Memory and the Women’s Suffrage Movement: 1848-1898*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 2014.

La donna non ha alcuna esistenza politica. Con l'unica eccezione di poter presentare una petizione al corpo legislativo, essa è una nullità nella nazione; o, se non è effettivamente così nei regimi rappresentativi, essa è solamente contata, come gli schiavi del Sud, per gonfiare il numero dei legislatori che emettono dei decreti per governarla, con scarso riferimento al suo vantaggio, salvo che il bene di lei possa promuovere il loro²⁵.

Grimké metteva a tema la tensione fra, da un lato, l'affermazione di “diritti essenziali” e la presenza di strutture legislative che rendevano le donne parte della nazione («per gonfiare il numero dei legislatori»), e l'esistenza, dall'altro, di processi di esclusione e di annullamento delle capacità giuridiche delle donne che avvicinavano la loro condizione a quella degli schiavi.

Ho ricostruito in altra sede il lungo e conflittuale processo che portò le donne statunitensi alla conquista del voto nel 1920 con la ratifica del 19° emendamento e alle prime, spesso deludenti, esperienze all'interno dei partiti politici e nei luoghi della rappresentanza politica²⁶; qui mi limito ad accennare come fin dall'800, la porosità del sistema politico americano e della sua struttura federale aveva permesso alle donne di avere un ruolo, non solo nella sfera pubblica attraverso le associazioni filantropiche e i *women's clubs*, ma anche in quella politica. Non casualmente, molte “prime volte” (1887 Susan Salter prima donna a essere eletta sindaco di una piccola città in Kansas, 1894 elezione di tre donne nel legislativo in Colorado, nel 1896 elezione di una donna al Senato statale dello Utah, 1916 prima donna a essere eletta al Congresso degli Stati Uniti, Jeannette Rankin del Montana²⁷), si verificarono nei nuovi Stati dell'Ovest²⁸ caratterizzati da una dinamica politica più aperta, propria della vita di frontiera che riplasmava rapporti sociali, economici e di genere e dove più forte era la presenza dei cosiddetti terzi partiti. Ancora prima del 1920, il voto venne riconosciuto alle donne nel territorio del Wyoming nel 1869, nello Utah nel 1870 e fu grazie alla forza del movimento populista che il voto venne riconosciuto negli Stati del Colorado e dello Idaho nel 1893 e nel 1896²⁹. Inoltre, va considerato come, prima del 1920, le differenti legislazioni statali permettevano alle donne americane di votare

25. S.M. Grimké, *Poco meno degli Angeli. Lettere sull'eguaglianza dei sessi*, Castelvechi, Roma 2016 (1838), p. 57.

26. R. Baritono, *Un paese latecomer? Donne e rappresentanza politica negli Stati Uniti contemporanei*, in P. Gabrielli (a cura di), *Elette ed eletti. Rappresentanza e rappresentazioni di genere nell'Italia Repubblicana*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2020, pp. 71-88.

27. J. Freeman, *We Will Be Heard. Women's Struggles for Political Power in the United States*, Rowman and Littlefield, New York 2008, p. 51.

28. R. Wiebe, *La democrazia americana*, il Mulino, Bologna 2009.

29. J. Freeman, *We Will Be Heard*, cit., p. 51.

o per i legislativi statali, o per le elezioni municipali, o per le presidenziali oppure per le elezioni a livello locale, come pure per i consigli di contea e i distretti scolastici³⁰.

La ratifica del 19° emendamento nel 1920, dopo una lunga ed estenuante battaglia, Stato per Stato, e, nell'ultima fase, all'interno del clima di mobilitazione bellica segnato dalla retorica di Woodrow Wilson della sua "guerra per mettere fine a tutte le guerre" in nome del trionfo della democrazia, se apparve come l'avvio di una fase in cui le donne, come sostenne Eleanor Roosevelt nel 1933, avrebbero dovuto assumersi «*a whole new field of responsibility and direct power*»³¹, dall'altra rese evidenti le diffidenze e le resistenze presenti negli apparati di partito con la conseguenza di favorire percorsi che dovevano confermare, più che sfidare gli stereotipi di genere. Ad esempio, più consona agli obiettivi e agli equilibri interni dei partiti sembrava essere la figura della *political wife*, della moglie che sosteneva le strategie e i percorsi politici del marito. Da questo punto di vista, si potrebbe dire che il modello femminile più consolidato e rispettato all'interno del sistema politico statunitense sia stato a lungo (e per certi versi lo è ancora) quello della First Lady, simbolo e rappresentazione di un sistema che riconosce alle donne la capacità e anche il dovere di "influenza", ma non quello della assunzione piena delle responsabilità politiche di governo della nazione (come peraltro la stessa Eleanor Roosevelt, prima first lady ad avere un ruolo pubblico di grande visibilità nazionale e internazionale, dovette sperimentare)³².

Dagli anni '20 fino agli anni '70 del '900, le poche donne presenti in Congresso erano spesso "vedove", donne cioè entrate in Congresso per nomina o elezioni speciali, occupando il seggio che era stato del marito defunto, e che venivano ritenute poco ambiziose, più affidabili e leali nel portare avanti la *legacy* del marito. Secondo i dati del *Center of American Women and Politics*, dal 1923, e dal 1931 per il Senato, sono (all'agosto 2022) ad oggi 48 le donne elette o nominate per ricoprire il posto lasciato libero per la morte del congiunto (8 al Senato e 40 alla Camera)³³. La maggior parte di loro non veniva rieletta o non si presentava all'elezione successiva. Ci furono delle eccezioni: una di queste fu Margaret Chase Smith che entrò alla Camera, per il Partito Repubblicano, nel 1940 a seguito della morte del marito deputato.

30. J.H. Baker, *Introduction*, in Id. (ed.), *Votes for Women. The Struggle for Suffrage Revisited*, Oxford University Press, New York 2002, p. 11 ss.; A. Keyssar, *The Right to Vote. The Contested History of Democracy in the United States*, Basic Books, New York 2000.

31. E. Roosevelt, *It's Up to the Women*, Nation Books, New York 2017 (1933), p. 163.

32. R. Baritono, *Le first ladies nella storia americana*, in «Ricerche di Storia Politica», a. VII, n.s., 2/2004, pp. 173-203.

33. «Center of American Women and Politics»: cawp.rutgers.edu/facts/levels-office/congress/widows-who-succeeded-their-husbands-congress (ultimo accesso: 14 agosto 2022).

Chase Smith, però, dimostrò di avere spessore, autonomia (fu una dei soli 7 senatori repubblicani a firmare la *Declaration of Conscience* contro Joseph McCarthy e le sue politiche discriminatorie) e doti politiche che le permisero non solo di essere rieletta, ma di affermare una serie di primati: la prima donna a essere eletta alla Camera e poi al Senato e soprattutto la prima a presentarsi alle primarie presidenziali di uno dei partiti maggiori nel 1963³⁴. Non era la prima volta di una donna che ambiva a presentarsi per la carica di presidente: nel 1872, in un contesto di sfida al sistema, si era presentata Victoria Claflin Woodhull come candidata dello *Equal Rights Party*, seguita nel 1884 dalla suffragista Belva Lockwood, sempre come candidata dello *Equal Rights Party*³⁵. Tuttavia, Chase Smith fu la prima esponente politica a correre nelle primarie di uno dei due partiti maggiori statunitensi, ottenendo il 4% dei voti nelle 5 elezioni primarie in cui si presentò. In Illinois poi, risultò seconda in un contesto che vedeva la partecipazione di otto candidati³⁶. Ben presto, però, dovette fare i conti con chi non la considerava una “*serious candidate*”, sperimentando la forza degli stereotipi che, come vedremo, contraddistinguono il dibattito contemporaneo.

Fu proprio il tornante dei «lunghi anni Sessanta»³⁷ e del nuovo clima internazionale che pose le basi per una battaglia che mise a tema il rapporto fra diritti delle donne, rappresentanza e democrazia, con l'ingresso nel Congresso di donne che avevano alle spalle l'esperienza nei movimenti femministi e per i diritti civili: nel 1965 fu eletta la prima “*woman of color*”, Patsy Takemoto Mink, nel 1968 la prima afro-americana, Shirley Chisholm, l'unica presente in Congresso fino al 1972, quando vennero elette tre deputate nere, Yvonne Burke, Cardiss Collins e Barbara Jordan³⁸. Chisholm, che fu tra le fondatrici del *Congressional Black Caucus*, si presentò candidata alle presidenziali del 1972, sperando, anche grazie alla vittoria alle primarie tenute in New Jersey, di avere il sostegno del movimento delle donne. La sua piattaforma politica, che avrebbe dovuto mobilitare afro-americani, donne e progressisti, poteva contare, alla vigilia della convenzione democratica, su 152 delegati³⁹. Un numero non sufficiente per avere la *nomination*, ma abbastanza da imporla come esponente dell'ala più progressista del partito. Soprattutto

34. E. Fitzpatrick, *The Highest Glass Ceiling. Women's Quest for the American Presidency*, Harvard University Press, Cambridge 2020.

35. L. Sanchez, *You've Come a Long Way, Maybe. Sarah, Michelle, Hillary, and the Shaping of the New American Woman*, Palgrave Macmillan, New York 2009, pp. 97-98.

36. Ivi, p. 98.

37. B. Cartosio, *I lunghi anni Sessanta*, Feltrinelli, Milano 2012.

38. S. Benussi, *Black Empowerment nel Congresso degli Stati Uniti*, Aipsa edizioni, Cagliari 2008, p. 23.

39. L. Sanchez, *You've Come a Long Way*, cit., p. 99.

tutto non riuscì ad avere l'appoggio del movimento delle donne, soprattutto bianche, che preferì sostenere il candidato democratico George McGovern. Come affermò, «*of my two handicaps, being female put many more obstacles in my path than being black*»⁴⁰.

Nel 1974, Jeane Kirkpatrick, futura ambasciatrice ONU sotto la presidenza di Ronald Reagan, illustrando i risultati della prima ricerca sulla presenza delle donne nei legislativi statali promossa dall'appena nato *Center for American Women and Politics*, metteva in evidenza come la situazione fosse alquanto desolante: le donne costituivano il 4% dei membri del Congresso e il 6% dei membri dei legislativi statali. Metteva altresì l'accento sull'importanza della modifica delle regole interne dei partiti. Il Partito Democratico, in particolare, sulla scia della commissione Fraser-McGovern del 1972, introdusse criteri preferenziali per aumentare la rappresentanza delle donne, delle minoranze e dei giovani fra i delegati alle convenzioni nazionali⁴¹.

L'emergere del nuovo conservatorismo politico, la crescente polarizzazione politica, l'acuirsi dei conflitti culturali che risentivano delle istanze poste dai movimenti femministi, afroamericani, latini, furono tutti fattori che crearono le premesse dentro il Partito Democratico (ma per certi versi anche nel Partito Repubblicano, con la crescente visibilità delle donne conservatrici) per un allentamento di quelle resistenze che avevano fino a quel momento marginalizzato l'ingresso delle donne in politica.

L'ultimo e più decisivo passaggio fu quello degli anni '90, come si è accennato sopra. In particolare il 1992 venne definito l'Anno delle donne, perché nel Congresso che si inaugurò nel 1993 le donne passarono da 2 a 7 in Senato (5 democratiche e 2 repubblicane) e da 28 a 47 deputate alla Camera (35 democratiche e 12 repubblicane), che divennero nel 1995 rispettivamente 9 in Senato e 48 alla Camera. A livello statale, la percentuale della presenza femminile arrivò al 18,4%.

Molti furono i fattori alla base di tale incremento, oltre ai profondi mutamenti sociali degli anni '60: un'eccezionale presenza di seggi «aperti» (furono circa 66 i deputati che decisero di ritirarsi e 19 coloro che persero le elezioni primarie⁴², in un contesto in cui il tasso di rielezione è superiore al

40. Cit. in K.A. Hamlin, *Madame President: A History of the Women Who Ran before Hillary*, in «Origins: Current Events in Historical Perspective», May, 2016, p. 7: origins.osu.edu/article/madame-president-history-women-who-ran-hillary?language_content_entity=en; E. Fitzpatrick, *The Highest Glass Ceilings*, cit., p. 214.

41. J. Kirkpatrick, *Representation in the American National Conventions: The case of 1972*, in «British Journal of Political Science», vol. 5, n. 3, 1975, pp. 265-322.

42. M.X. Delli Carpini, B.A. Williams, *The Year of the Woman? Candidates, Votes and the 1992 Elections*, Annenburg School of Communication, Departmental Papers, 1993, p. 34: repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1021&context=asc_papers.

90%). Inoltre, da un lato, l'egemonia conservatrice che aveva contraddistinto l'era reaganiana e in particolare la presenza di una destra religiosa che metteva in discussione diritti riproduttivi, libertà civili, politiche sociali e di welfare. Dall'altro, vi era stata l'eco delle polemiche suscitate dal caso di Clarence Thomas, primo giudice afroamericano nominato nel 1991 da George Bush alla Corte Suprema, accusato da Anita Hill, una sua collaboratrice, anch'essa afroamericana, di molestie sessuali. Il dibattito in Senato venne stigmatizzato dalle femministe, soprattutto bianche, per la rappresentazione di una donna nera che doveva difendersi davanti a un comitato di senatori maschi, in una sorta di rovesciamento dei ruoli tipico dei processi per stupro. Appare evidente che occorreva mobilitarsi per poter entrare nelle *smoking-rooms* della politica americana, e avere una maggiore presenza delle donne in Congresso, sia grazie a organizzazioni come la *Emily's List*, fondata nel 1985 con l'obiettivo di finanziare candidature femminili purché fossero *pro-choice*, o la repubblicana *WISH List* (Women in the Senate and House), creata nel 1992, sia attraverso un attivismo *grass-roots* che condusse, nell'aprile 1992, a una grande *March for Women's Lives* a Washington, con la partecipazione di 750.000 donne e uomini.

La mobilitazione femminile finì per premiare Bill Clinton, vincitore delle presidenziali del 1992 con il 45% del voto femminile contro il 41% di quello maschile, che aveva impostato la sua campagna elettorale sul tema del "cambiamento". Il "gender gap" (vale a dire lo scarto tra voto maschile e femminile a favore del Partito Democratico) si ampliò poi nel 1996, raggiungendo gli 11 punti percentuali (per Clinton votarono il 54% delle donne contro il 43% degli uomini). Un dato rimasto da allora costante, pur con delle variazioni e differenze sempre più accentuate dal punto di vista etnico, razziale e generazionale⁴³. Sull'onda della mobilitazione, nel 1993, venne eletta la prima donna afro-americana al Senato, Carol Moseley Braun, la sola "woman of color" fino al 2013 quando entrò l'asiatica americana Mazie Hirono. Solo nel 2017, con l'elezione della prima donna latina, Catherine Cortez Masto, il Senato ha visto la presenza di più di una rappresentante delle minoranze etnico-razziali⁴⁴.

La presidenza Clinton sembrò recepire questa nuova ondata di attivismo femminile. La sua amministrazione si distinse non solo per la presen-

43. *The Gender Gap. Voting Choices in Presidential Elections*: www.cawp.rutgers.edu/sites/default/files/resources/ggpresvote.pdf (consultato 6 luglio 2019). Cfr. anche H.L. Ondercin, *Who Is Responsible for Gender Gap? The Dynamics of Men's and Women's Democratic Macropartisanship, 1950-2012*, in «Political Research Quarterly», vol. 70, n. 4, 2017, pp. 749-761; J. Junn, N. Masuoka, *The Gender Gap is a Race Gap: Women Voters in US Presidential Elections*, in «American Political Science Review», vol. 18, n. 4, 2020, pp. 1135-1145.

44. K. Sanbomatsu, *Women's Underrepresentation*, cit., p. 42.

za di donne (il 39% dello staff della Casa Bianca), ma anche per la qualità delle nomine stesse: nel 1993 Janet Reno a ministro della Giustizia e nel 1997 Madeleine Albright a segretario di Stato garantirono per la prima volta la presenza di donne nello “*inner cabinet*” del presidente, per non parlare dell’attiva presenza della First Lady, Hillary Clinton. L’attenzione alla *constituency* femminile finì per creare le condizioni per l’approvazione di leggi significative come il *Family Medical Leave Act* (il congedo parentale non pagato) del 1993 e soprattutto il *Violence Against Women Act* del 1994 che rafforzava le norme per i casi di stupro e stanziava fondi destinati a combattere la violenza domestica.

Nel 2019 ci fu l’ingresso più nutrito, come si è accennato sopra, con la presenza di 25 senatrici e ben 102 deputate.

“Double bind” e stereotipi di genere: barriere formali e informali

Nel 2011, l’università di Princeton commissionò un’indagine in occasione dell’anniversario dei 40 anni dall’ingresso delle donne nei suoi corsi universitari. La presidente, Shirley Tilghman, affidò il compito a un *Steering Committee on Undergraduate Women’s Leadership* che pubblicò nel marzo di quell’anno un *report* che metteva in luce come le studentesse non avessero le ambizioni di carriera e di leadership dei loro colleghi maschi, confessando di essere più a loro agio con incarichi «*behind the scenes*»⁴⁵. In realtà, un’analisi più approfondita metteva in evidenza non tanto una mancanza di ambizione quanto l’interesse verso obiettivi diversi da quelli riguardanti l’istituzione accademica. Inoltre, non mancava l’influenza di un concetto normativo di leadership elaborato in un contesto segnato dall’esclusione delle donne, come pure non dovevano essere trascurate quelle regole formali e informali che inducevano a ritenere alcuni ruoli “meno adatti” alle donne⁴⁶.

Negli Stati Uniti così come in altri contesti le candidate e le elette hanno dovuto fare i conti con la forza di stereotipi di genere che attribuiscono alle donne le caratteristiche di essere compassionevoli, più disposte a combattere per quello in cui credono, più disponibili a lavorare collegialmente, meno aggressive e più concilianti, competenti per quel che riguarda i settori della cura o dei cosiddetti *compassion issues*, mentre quando entrano in gioco ruoli di leadership si tende a ritenere le donne meno capaci di prendere decisioni o avere il coraggio di imporsi. Stereotipi che giocano un ruolo chiave non solo rispetto al tipo di rappresentazione e linguaggio comunicativo utilizzato

45. N.O. Keohane, *Women, Power & leadership*, in «Dedaelus», vol. 149, n. 1, 2020, p. 244.

46. Ivi, p. 246.

o analizzato delle candidate o dei candidati, ma che influenzano in maniera più sottile anche la percezione degli elettori e delle elettrici, in modi a volte inediti. Mark Setzler ha recentemente messo in evidenza come, rispetto all'ipotesi di una donna candidata alla presidenza, vi sia una sorta di reticenza a esprimere i propri pregiudizi quando la domanda viene posta in modo diretto – «gli uomini sono migliori leader delle donne» –, ma anche come la forza delle convinzioni ideologiche finisca per accentuare il pregiudizio di genere. A suo parere molti protestanti evangelici e repubblicani conservatori esagerano la loro preferenza per un leader maschio⁴⁷.

Kathleen Jamieson ha definito *double bind* la doppia costrizione che riguarda le donne in politica: devono mostrarsi aggressive per non venire bollate come deboli, ma se agiscono con troppa decisione vengono criticate come troppo aggressive⁴⁸. Una tesi che è stata ampiamente discussa ed è presente nella letteratura politologica anche se con sfumature diverse. Deborah Jordan Brooks⁴⁹ ha distinto i “*descriptive stereotypes*” – ad esempio le donne sono più propense all’attenzione verso la comunità, più sensibili, oneste, compassionevoli ecc. mentre gli uomini sono più “intraprendenti” (“*agentic*”), più assertivi, ambiziosi, dominanti, indipendenti, capaci di leadership ecc. – da quegli stereotipi che hanno una forza prescrittiva e normativa. Sulla base di questi ultimi, le donne “devono” avere determinate caratteristiche (“*communal traits*”), come pure gli uomini devono presentare “*agentic traits*”.

Brooks, quindi, contesta l’idea che il *double bind* sia necessariamente penalizzante per le donne, anche se il tema dell’eccessiva aggressività fu al centro delle polemiche nella campagna elettorale del 2008 nei riguardi di Hillary Clinton e di Sarah Palin, candidata repubblicana alla vicepresidenza, nel 2016 sempre nei confronti di Hillary Clinton e per certi versi nel 2020 nei riguardi di Kamala Harris. Per la consulente democratica, Mandy Greenwald, solo Madeleine Albright è stata una delle poche «*top female politician who has succeeded in projecting an “image of strength without being called a bitch”*»⁵⁰. Tuttavia Madeleine Albright era stata nominata dal presidente e non si era presentata come candidata alle elezioni.

L’analisi circa la forza e l’impatto degli stereotipi di genere deve poi fare i conti con un contesto in cui i dati sembrano confermare l’espressione “*when women run, women win*” e, in particolare, il fatto che le donne dimostrano

47. M. Setzler, *Measuring Bias against Female Political Leadership*, in «Politics & Gender», vol. 15, 2019, pp. 695-721.

48. D. Campus, *Gli stereotipi di genere e le donne in politica*, in Id. (a cura di), *L’immagine della donna leader*, Bononia University Press, Bologna 2010, p. 32.

49. Ivi, pp. 18 ss.

50. D. Jordan Brooks, *He Runs, She Runs. Why Gender Stereotypes Do Not Harm Women Candidates*, Princeton University Press, Princeton 2013, p. 111.

di essere in grado di raccogliere finanziamenti elettorali tanto quanto gli uomini. Si potrebbe cioè sostenere che la forza degli stereotipi viene esercitata all'avvio del processo di costruzione dei percorsi politici: da un lato, uno degli ostacoli riguarda il fatto che la politica non è considerata, per le donne, una legittima vocazione o perseguimento professionale; dall'altro, proprio per questa sorta di "statuto debole" vocazionale, le candidate non possono godere dello stesso sostegno da parte dei partiti e degli *interest groups*⁵¹. Kira Sanbonmatsu ha messo in evidenza come i leader dei partiti spesso sottovalutano l'eleggibilità delle donne e questo pregiudizio impedisce loro di investire sulle donne stesse. Dal punto di vista dell'elettorato, poi, vi è il pregiudizio secondo cui le donne sono percepite come più progressiste e di sinistra degli uomini⁵². Una cornice discorsiva che viene rafforzata dagli stessi media, i quali, in genere, dedicano meno tempo alle candidature femminili, e quando lo fanno tendono a concentrarsi sui *feminine issues*. Tendenza che riguarda anche la rappresentazione delle elette dalle quali ci si aspetta che si occupino soprattutto di *women's issues*, magari interpretati secondo una lente femminista, o che adottino modalità di *empowerment*, relazioni più egualitarie, basate sulla reciprocità, ricerca di mediazione e consenso, onestà, trasparenza e integrità⁵³.

La difficoltà di spazzare via questo tipo di stereotipi è dimostrata, poi, dal fatto che essi finiscono per essere utilizzati dalle donne stesse in funzione di legittimazione e riconoscimento. Da un lato, il maternalismo ha storicamente legittimato la presenza delle donne a livello istituzionale, nutrendo lo stereotipo della "naturale", loro predisposizione verso *benevolent issues*. Dall'altro lato, tuttavia, l'utilizzo da parte delle donne stesse, sia in campagna elettorale, sia come elette, di questo linguaggio, compassionevole, per certi versi apolitico, finisce per mettere in discussione la loro capacità di leadership, quando al centro della discussione o dello scontro politico vi sono questioni legate alla sicurezza nazionale. Molti sono gli esempi della forza degli stereotipi di genere e della loro ambivalenza che hanno contraddistinto le campagne elettorali recenti, da quella di Geraldine Ferraro nel 1984 o ancora il dibattito suscitato nei media dal "*teary-eyed moment*", nel corso della campagna elettorale di Hillary Clinton nelle primarie democratiche

51. K. Dolan, *Gender Stereotypes, Candidate Evaluations, and Voting for Women Candidates: What Really Matters?*, in «Political Research Quarterly», vol. 67, n. 1, 2014, pp. 96-107.

52. K. Sanbonmatsu, *Where Women Run: Gender and Party in the American States*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2006.

53. B. Reingold, *Women as officeholders*, in C. Wolbrecht, K. Beckwith, L. Baldez (a cura di), *Political Women and American Democracy*, Cambridge University Press, New York 2008, p. 132.

del 2008 (le presunte lacrime in occasione di un incontro con le elettrici nel New Hampshire che mostravano il suo “lato umano e compassionevole”)⁵⁴, ma anche l’auto-rappresentazione di Sarah Palin (la “*grizzly mom*”) nel 2008.

Agli stereotipi di genere si sono intrecciati, in maniera particolarmente evidente a partire dalle elezioni del 2008 con la candidatura di Barack Obama (e la presenza di Michelle Obama), quelli razziali anche se, come hanno sostenuto Regina Lawrence e Melody Rose, i primi esercitarono un ruolo più forte. Naturalmente entravano in gioco le personalità e le storie pregresse dei due candidati. Come sostengono le due autrici: «*we must consider whether Obama embodied and symbolized racial progress for many people in the United States [...] in a way that Clinton did not symbolize progress on sexual equality*»⁵⁵. Se Obama poteva impostare la sua campagna elettorale sull’essere il primo presidente “*post-racial*” e quindi alimentando l’idea di un ritorno a uno stato di innocenza, perché mondato dal peccato originale della schiavitù, Hillary Clinton non poteva evocare un immaginario simile dal punto di vista della differenza di genere. L’utilizzo di stereotipi di genere e di comportamenti sessisti e denigratori hanno poi costellato la campagna elettorale contro Hillary Clinton del 2016.

Nel 2008, nel corso delle primarie democratiche in California, Geraldine Ferraro con un’intervista a un giornale locale suscitò un infuocato dibattito: «*I think what America feels about a woman becoming president takes a very secondary place to Obama’s campaign [...] For one thing, you have the press, which has been uniquely hard on her. It’s been a very sexist media*». Per poi proseguire, «*If Obama was a white man [...] he would not be in this position. He happens to be very lucky to be who he is. And the country is caught up in the concept*»⁵⁶. Si trattò di un’espressione infelice che richiamava il discorso conservatore contro le quote e l’*affirmative action*. Tuttavia, per Lawrence e Rose, ciò che si perdeva nella polemica era l’interrogativo che Ferraro poneva alla nazione e all’elettorato femminile in particolare (specialmente alle donne giovani che, secondo i sondaggi, preferivano Obama a Clinton), «*That the historic presidential candidacy of a black man was more appealing to the public imagination than the historic candidacy of a white woman*»⁵⁷.

Al di là dei problemi, degli errori, delle criticità della candidatura di Hillary Clinton, quello che colpiva Ferraro e le femministe liberali come

54. R.G. Lawrence, M. Rose, *Hillary Clinton’s Race for the White House. Gender Politics and the Media on the Campaign Trail*, Lynne Rienner Publishers, Boulder-London 2010, pp. 49 ss.

55. Ivi, p. 216.

56. Cit. in R.G. Lawrence, M. Rose, *Hillary Clinton’s Race*, cit., p. 209.

57. Ivi, p. 210.

Gloria Steinem, nel 2008, e ancor di più nel 2016, erano la forza, la pervasività, il vero e proprio odio che si era riversato nei suoi confronti, non tanto e non solo perché era una Clinton, quanto perché era una donna⁵⁸, sollevando l'interrogativo se il sistema democratico americano fosse pronto per avere una donna presidente e leader globale. È stato soprattutto sul tema della *national security* che il *double bind* ha inciso nella percezione della candidabilità delle donne, come si è accennato sopra. Dee Dee Meyers, a lungo *press secretary* di Bill Clinton, aveva osservato che «*when women in positions of authority conform to traditional stereotypes, they are perceived as “too soft” to be effective (especially on issues of national security). And when they defy those norms, they are considered “too tough”, too masculine, downright bitchy*»⁵⁹. Fu sulla base di questo convincimento che, soprattutto nel 2008, il principale consulente politico di Hillary Clinton, Mark Penn, decise di impostare la campagna elettorale della sua candidata ritenendo che per vincere occorresse «*to focus primarily on locking up her credentials on toughness and power*»⁶⁰. Dubbi sulla capacità delle donne di agire come “*commander in chief*” avevano contraddistinto i pochi e sfortunati tentativi di Margaret Chase Smith, di Pat Schroeder nel 1972, di Elizabeth Dole nel 2000 ed erano stati sollevati anche in occasione della corsa alla vicepresidenza di Geraldine Ferraro nel 1984. «*Ms. Ferraro, could you push the nuclear button?*» le chiese il giornalista Marvin Kalb durante una trasmissione della Nbc⁶¹. Dubbi riemersi non casualmente dopo l'11 settembre, quando in nome della *national security* si produsse un ulteriore rafforzamento della presidenza e dei suoi poteri⁶². Nel 2008, neppure la presenza di Sarah Palin, come candidata alla vicepresidenza, mise in discussione il *double bind*, anche per scelte comunicative della stessa Palin che, in nome della sua base conservatrice, aveva costruito un'immagine che mescolava mascolinità e femminilità: «*The heels are on, the gloves are off!*», affermò nel corso di un incontro elettorale a Carson, Nevada. Coerentemente con questa impostazione, Palin si fece ritrarre con un'arma semi-automatica per ribadire il suo essere “*tough*”⁶³.

Stereotipi di genere e razziali hanno riguardato anche la scelta di Kamala Harris come candidata alla vicepresidenza da parte di Joe Biden nel 2020.

58. J. Allen, A. Parnes, *Shattered: Inside Hillary Clinton's Doomed Campaign*, Crown Publishing, New York 2017.

59. Citato in D.J. Brooks, *He Runs She Runs*, cit., p. 112.

60. Ivi, p. 113.

61. S.J. Carroll, *Ferraro faced hurdles with strength and grace*, in «CNN», 28 marzo 2011.

62. Cfr. S. Skowronek, J.A. Dearborn, D. King, *Phantoms of a Beleaguered Republic. The Deep State and the Unitary Executive*, Oxford University Press, New York 2021.

63. R.G. Lawrence, M. Rose, *Hillary Clinton's Race*, cit., p. 222.

L'istituto di ricerca Zignal Labs mise in evidenza come subito dopo l'annuncio di Biden si fossero registrati più di 1 milione di casi di cattiva informazione o di "misinformation", una campagna di delegittimazione tendente a mettere in discussione la sua eleggibilità o a ridurla allo stereotipo della "angry black woman", come appariva evidente nella retorica utilizzata da Trump⁶⁴.

Tuttavia la nomina di Kamala Harris a vicepresidente, con la vittoria democratica del 2020, ha rappresentato (e sarà da studiare in questi termini) uno snodo importante: non solo per la portata storica dovuta alla prima donna vice-presidente, ma anche perché è simbolo e frutto di un complesso percorso politico, sempre più all'insegna della intersezionalità, dell'intreccio fra classe, genere, differenze etnico-razziali. Harris si è definita una donna "black" (il padre giamaicano, la madre indiana) e la sua nomina a vicepresidente è sembrata il suggello di una lotta plurisecolare per l'uguaglianza razziale e di genere.

Per la prima volta, poi, una donna si trova nella migliore posizione per ambire alla presidenza e superare il cosiddetto "pipeline problem" (sovvertendo l'implicito assunto che la prima presidente non potesse che essere una donna bianca⁶⁵), perché ricopre una delle cariche considerate (almeno fino alla candidatura di Trump) le più idonee a definire la credibilità di un/a candidato/a: essere espressione di uno dei partiti maggiori, ricoprire la carica di senatore/ricede gli Stati Uniti o di governatore/ricede o, appunto di vicepresidente⁶⁶.

Tuttavia, sia l'aspro dibattito che contraddistinse le campagne elettorali del 2008 e del 2016, sia le critiche sollevate nei confronti della stessa Kamala Harris nel corso dei primi due anni della presidenza Biden, hanno mostrato come l'ipotesi che Harris possa avere successo laddove Hillary Clinton aveva fallito comporta un percorso tutt'altro che lineare⁶⁷.

I casi di Sarah Palin (più controverso per i rapporti non sempre idilliaci intrattenuti con il candidato presidenziale John McCain) e quello di Kamala Harris hanno semmai dimostrato che la scelta di una candidata, se ha sicuramente un impatto nella conduzione della campagna elettorale e nella mobilitazione della base elettorale (conservatrice nel caso di Palin, donne, minoranze e giovani in quello di Harris), non necessariamente garantisce il consenso sul loro futuro politico come candidate alla presidenza.

64. *Kamala Harris Targeted with More Misinformation Than Mike Pence, Data Shows*, in «Los Angeles Times», 30 ottobre 2020.

65. C. Janes, *Kamala Harris could be quietly on the brink of a historical leap*, in «The Washington Post», 2 novembre 2020.

66. D.J. Brooks, *He Runs She Runs*, cit., p. 155.

67. Vedi ad esempio il recente bilancio offerto da Jeffrey Frank, *Kamala Harris Is Stuck*, in «New York Times», 25 luglio 2022.

Nel 1933, Eleanor Roosevelt scriveva:

Every few days somebody writes and asks me whether I think we will some day have a woman President of the United States and I am afraid that I look upon this question with a certain amount of amusement, for it is really unimportant of what sex a President may be. We certainly will not have a woman President until some women worthy of being President appears on the horizon. In the meantime, men both worthy and unworthy will probably fill that office⁶⁸.

Forse l'elettorato americano non ha ancora smesso di mettere sotto la lente di ingrandimento una candidata per sapere se è effettivamente degna di rivestire il ruolo di presidente degli Stati Uniti. Nel frattempo, molti candidati, degni e indegni, continuano a pensare di poter ambire al ruolo più prestigioso.

68. Eleanor Roosevelt, *It's Up to the Women*, cit., p. 183.

Ripensare la transizione postsovietica: l'esperienza storica di Russia e Ucraina tra continuità e cambiamento

Marco Puleri

Trent'anni fa, quando l'Unione Sovietica cessò di esistere, molti osservatori espressero la loro sorpresa per la natura relativamente pacifica della disintegrazione dell'enorme Stato [...] A mio avviso, l'Unione Sovietica non è in realtà crollata alla fine del 1991, ma è solo entrata in un lungo, complesso e contraddittorio processo di graduale disintegrazione imperiale. Trent'anni fa, i leader delle già ex Repubbliche sovietiche proclamarono solo l'obiettivo di creare Stati indipendenti al posto delle istituzioni sociali, economiche e politiche sovietiche che stavano lentamente implodendo, ma il processo di costruzione di nuovi Stati è durato per diversi decenni e continua anche fino ad oggi [...] È prematuro analizzare l'esito della mossa del Cremlino in Ucraina, ma si può ipotizzare che questo sarà ricordato come l'ultimo atto del dramma lungo 30 anni della Russia alle prese con la sua eredità imperiale¹.

È indubbio che la guerra d'aggressione portata avanti dalla Federazione Russa in Ucraina, che ha avuto inizio nel febbraio del 2022, abbia posto la comunità internazionale di fronte a una vera e propria crisi epistemologica, oltre che diplomatica e umanitaria, nella comprensione delle dinamiche politiche e sociali sorte nel territorio dell'ex Unione Sovietica. Come osserva nel brano in apertura lo storico russo Andrej Kortunov, direttore del prestigioso Russian International Affairs Council, si tratta di una crisi che non nasce oggi, ma che affonda le sue radici negli ultimi tre decenni di storia postcomunista, e nella graduale diversificazione degli esiti della cosiddetta "transizione postsovietica". In quest'ottica, l'odierno conflitto tra Russia e Ucraina

1. A. Kortunov, *La guerra in Ucraina è l'ultimo atto del lungo crollo sovietico*, in «www.greenreport.it», 13/04/2022: www.greenreport.it/news/geopolitica/la-guerra-in-ucraina-e-lultimo-atto-del-lungo-crollo-sovietico/ [ed. or. *Tri desjatiletija bolezennykh korrektyrovok: Rossiya na postsovetiskom prostranstve*, in «RSMD», 01/04/2022: russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/tri-desyatiletija-bolezennykh-korrektyrovok-rossiya-na-postsovetiskom-prostranstve/].

sembra essere l'esito conclusivo delle più ampie dinamiche di un percorso plurale di travagliata trasformazione politica, economica e sociale intrapreso dai 15 Stati indipendenti sorti all'indomani del crollo dell'Urss nel dicembre del 1991.

In questo contributo viene presentata un'analisi di lunga durata sulla storia del processo di formazione dei sistemi politici sorti in Russia e in Ucraina all'indomani del crollo dell'Urss. A più di tre decenni di distanza, si ritiene necessario ragionare sulle principali dinamiche di evoluzione storica dei due paesi postcomunisti, a partire dall'età della *perestrojka*, per comprendere tanto le sfide comuni quanto la diversità dei percorsi intrapresi dalla Russia e dall'Ucraina postsovietiche: in particolare, la creazione di nuove istituzioni democratiche, l'elaborazione di politiche di *nation-building*, e il controllo esercitato sulla società civile e sui movimenti di protesta. Attraverso l'analisi dei rispettivi sviluppi in Russia e Ucraina, sarà possibile comprendere i processi di lunga durata (1989-2019) che hanno dato vita agli esiti divergenti della transizione postsovietica, evidenziando diverse accezioni e pratiche di democrazia, che seguono i controversi sviluppi del processo di formazione dei nuovi regimi politici postsovietici.

Una transizione plurale: democratizzazione e (dis)integrazione regionale nello spazio postsovietico

Già nel corso degli anni Novanta, l'intera regione postsovietica era protagonista della cosiddetta esperienza della "transizione", ovvero di un processo di formazione di nuovi regimi politici e di istituzioni democratiche nei nuovi Stati indipendenti. Questo processo ha dato vita in molti casi a "democrazie imperfette", descritte alternativamente come regimi ibridi, illiberali o autoritari², nate in un primo momento nell'illusoria convinzione che il processo di formazione delle istituzioni dell'economia di mercato e della democrazia liberale avrebbe dato vita a una trasformazione graduale e condivisa verso quella che sarebbe stata la nuova "modernità universale" nell'era della globalizzazione post-1989³. Paradossalmente, nelle società

2. In merito al vivace dibattito teorico sulla definizione dei sistemi politici postsovietici, e in particolare di quello russo, si rimanda a: B. Geddes, *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 2003; G. Golosov, *Rossija: "Elektoral'nyj avtoritarizm" ili "gibridnyj režim"?*, in «Republic.ru», 24/02/2015: republic.ru/posts/1607; E. Šul'man, *Avtoritarnye režimy: mutanty, bastardy, gibridy*, in «Republic.ru», 03/03/2015: republic.ru/posts/48948.

3. Non è un caso che tra i primi costi reali della transizione, a distanza di tre decenni, il politologo ucraino Mikhail Minakov menzioni la dissoluzione del Blocco Orientale e la

postcomuniste questo processo prendeva però forma a partire da una forte contraddizione insita nella nuova idea di “progresso” promossa dalle élite politiche al potere: da una parte, si assisteva alla nascita di un vero e proprio “vuoto nell’*immaginario* politico, sociale, economico ed etnoculturale”⁴, nato dal rifiuto del sistema ideologico e politico comunista già a partire dal triennio 1989-1991; dall’altra, la presenza di istituzioni e modelli di interazione politica consolidati in età tardo-sovietica sembrava minare già sul nascere il processo di rinnovamento della vita politica dei nuovi paesi indipendenti.

Non a caso, già all’inizio degli anni Duemila, sembrava chiaro che la transizione democratica non sarebbe stata così “prevedibile”. Ad esempio, gli sviluppi nella neonata Federazione Russa nel corso dei suoi primi dieci anni di storia (el’ciniana) iniziavano già a deludere le attese di politologi ed economisti, che avevano basato le loro previsioni di consolidamento istituzionale su dati statistici e indici di sviluppo democratico⁵. Così, la transizione diventava “imprevedibile”, e già verso la fine del primo mandato putiniano nel 2003 era chiaro a osservatori come Peter Rutland che la Russia avrebbe preso direzioni “inaspettate”⁶. Giunti a venticinque anni dal crollo dell’Unione Sovietica, una posizione simile veniva sostenuta dal politologo americano Henry E. Hale⁷, che in un saggio del 2016 si chiedeva «cosa fosse andato storto»: ovvero, come si fosse arrivati a distanza di due decenni a rivalutare il crollo dell’Unione Sovietica come uno dei momenti di maggiore “sdemocratizzazione” della vita politica non solo della Russia, ma – a diversi livelli

fine del cosiddetto Secondo Mondo: ovvero, la scomparsa di un paradigma interpretativo per lo studio delle dinamiche dell’Europa centro-orientale da parte del mondo occidentale. Cfr. M. Minakov, *The Transition of “Transition”: Assessing the Post-Communist Experience and Its Research*, in O. Kushnir, A. Pankieiev (eds.), *Meandering in Transition: Thirty Years of Reforms and Identity-Building in Post-Communist Europe*, Lexington Books, Lanham et al. 2021, pp. 25-38.

4. Ivi, p. 26. Laddove non diversamente specificato, le traduzioni dall’inglese e dal russo all’interno del contributo sono a cura dell’autore.

5. Come ricorda Minakov in merito a quella che sarcasticamente definisce la transizione del paradigma stesso della “transizione” negli ultimi tre decenni di storia: «*Social reality has forced all the chasing parties to review their initial forecasts as it – this reality – has deviated relentlessly from the expected directions of transition (i.e., away from democratization and Europeanization) [...] in the course of the post-communist transition, hegemony was achieved by neoliberalism in the economy and nationalism in politics [...] Ten to fifteen years after the Change, the post-communist states developed into a variety of regimes, from autocracies to liberal democracies*». Ivi, pp. 26, 30-31.

6. P. Rutland, *Post-Sovietology Blues: Reflections on a Tumultuous Decade*, in «Demokratizatsiya», vol. 11, n. 1, 2003, pp. 134-141.

7. H.E. Hale, *25 Years After the USSR: What’s Gone Wrong?*, in «Journal of Democracy», vol. 27, n. 3, 2016, pp. 24-35.

li – dell’intera regione. Sotto l’etichetta di “patronalism”⁸, Hale definiva il consolidarsi – seppure in misura diversa – nello spazio postsovietico di regimi clientelari guidati da élite politico-finanziarie legate alle nuove istituzioni democratiche da connessioni di potere informale.

In particolare, l’Ucraina sembrava rientrare all’interno di un gruppo di paesi (insieme a Moldova e Georgia) in cui il cambio delle autorità al vertice sembrava garantire ancora spazio per il confronto democratico e per elezioni libere (seppur legate alla strumentalizzazione di questioni identitarie da parte dei diversi gruppi di interesse, che erano lontane dalle riforme politiche ed economiche necessarie alla vita del paese). Invece, in altre realtà dove il ripristino della stabilità politica era stato reso possibile dalla stabilità al vertice della medesima élite (come la Russia, l’Azerbaijan, la Bielorussia e le Repubbliche centro-asiatiche), le istituzioni democratiche avevano gradualmente vissuto un processo di significativo svuotamento. Non a caso, solo nel primo gruppo di paesi – e, in particolar modo, in Ucraina – abbiamo vissuto “cicli rivoluzionari” consistenti, che hanno visto la società civile intervenire nel tentativo di ristabilire uno spazio di “rappresentanza politica” nelle istituzioni democratiche, seppur con scarsi risultati. Difatti, come ricorda Minakov, proprio l’ondata di “rivoluzioni colorate” – in Georgia nel 2003, in Ucraina nel 2004 e in Kirghizistan nel 2005 – aveva finito per rivelare le falle endemiche della transizione postsovietica, accentuando la profonda diversità tra i molteplici esiti del processo di trasformazione⁹.

Indubbiamente, è anche l’osservazione degli esiti controversi dei processi di integrazione regionale che hanno preso vita nell’area postsovietica nel corso degli ultimi tre decenni ad aiutarci a comprendere ulteriormente l’alto grado di diversificazione dell’evoluzione politica vissuta dai quindici Stati nati dopo il crollo dell’Unione. Se ancora nei primi anni Novanta, come ricorda Minakov, «europeizzazione e transizione (intesa sia come democratizzazione che come mercatizzazione) erano indivisibili per comprendere e spiegare gli sviluppi post-comunisti»¹⁰ nell’ex-Urss, ad oggi non esiste alcuna organizzazione internazionale che possa vantare di comprendere sotto la

8. *«In the post-Soviet space, the patronal legacy has meant that politics is first and foremost a struggle among extended networks of personal acquaintances, not among formal institutions such as “parties,” “parliament,” “firms,” or even “the presidency” or “the state.” Such networks often have roots in a particular formal entity – such as the Soviet-era KGB and its successor agencies – but the most powerful ones typically have their people in all major spheres that can affect politics, including state officialdom, business, the NGO world, the media, and an array of ideologically diverse political parties».* Ivi, p. 29.

9. M. Minakov, *The Transition of “Transition”*, cit., p. 34.

10. Ivi, p. 28.

propria egida tutti i Paesi della regione: ad esempio, gli Stati baltici (Lituania, Lettonia ed Estonia) sono diventati membri a pieno titolo dell'Unione Europea nel 2004, mentre più recentemente Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Russia e Armenia hanno aderito all'Unione Economica Euroasiatica, a guida russa¹¹. Inoltre, non dobbiamo dimenticare che negli ultimi decenni i rapporti tesi tra Unione Europea e Russia, da un lato, ed ex-repubbliche dell'Urss e Russia, dall'altro, hanno portato anche alla formazione delle cosiddette "aree grigie" d'Europa, ossia a quelle dispute territoriali che hanno caratterizzato la storia recente dello spazio postsovietico. Si tratta di conflitti che vanno oltre le dinamiche della guerra russo-ucraina, e che in alcuni casi affondano le loro radici già ai tempi della *perestrojka*, evidenziando la fragilità dei confini politici sorti all'indomani del crollo dell'Urss e, in misura più ampia, dell'architettura di sicurezza europea¹². In quest'ottica, oggi lo spazio postsovietico non ospita soltanto quindici Stati indipendenti riconosciuti dalla comunità internazionale, ma anche sei Stati *de facto*: Transnistria in Moldavia; Nagorno-Karabakh in Azerbaijan; Abcasia e Ossezia del Sud in Georgia; e, in ultimo, le più recenti Repubbliche Popolari di Donec'k e Luhans'k in Ucraina.

Nel suo complesso, la peculiarità di queste dinamiche politiche e sociali ci invita a riflettere su come a trent'anni dal crollo dell'Urss non vediamo ancora emergere un chiaro ordine postsovietico, ovvero una dimensione politica e un percorso condivisi dall'intero spettro degli Stati postsovietici. Anche per questo motivo, già nel 2008, dopo l'inizio della guerra russo-georgiana nell'Ossezia meridionale, nel dibattito pubblico e politico gli osservatori internazionali erano giunti a dichiarare la «fine dell'era postsovietica»¹³, ossia l'esito disatteso di quelle aspettative occidentali volte a pensare la regione come coinvolta in un periodo comune di transizione dall'era comunista al sistema liberal-democratico. Non a caso, oggi, all'alba del terzo decennio degli anni Duemila e di una nuova guerra nel cuore dell'Europa, possiamo invece osservare l'emergere di una "nuova situazione geopolitica" europea, laddove, «la visione di un'unica Europa, che segue le dinamiche del processo

11. In merito alle complesse dinamiche dei processi di integrazione regionale in area post-sovietica, si rimanda in questa sede a: M. Puleri, *Engaging with European (Dis-)Integration: Russia in Dialogue with Europe/s*, in S. Bianchini, A. Fiori (eds.), *Rekindling the Strong State in Russia and China: Domestic Dynamics and Foreign Policy Projections*, Brill, Leiden 2020, pp. 298-322.

12. Cfr. A. Askerov, S. Brooks, L. Tchantouridzé, *Post-Soviet Conflicts: The Thirty Years' Crisis*, Lexington Books, Lanham et al. 2020.

13. K. Platt, *The Post-Soviet is Over: On Reading the Ruins*, in «Republics of Letters: A Journal for the Study of Knowledge, Politics, and the Arts», n. 1, 2009: rofl.stanford.edu/node/41 (ultimo accesso: settembre 2022).

di integrazione dell'Ue a Ovest e al centro del continente, e una decisa transizione postsovietica a Est»¹⁴, sembra aver perso la sua influenza, lasciando il passo a idee e visioni multiple e divergenti di “Europa” – e di democrazia.

Le radici della democratizzazione e le forme del confronto politico postsovietico

All'interno di questo processo di diversificazione, tanto in Ucraina quanto in Russia, la transizione democratica è stata segnata alternativamente da momenti di mutamento e di continuità con il passato sovietico. In particolare, le riforme delle istituzioni politiche e il processo di democratizzazione avviati dalla *perestrojka* di Gorbačëv hanno indubbiamente rappresentato un passaggio importante per quelle che sarebbero state le prime “prove di democrazia” intraprese dalle rispettive élite politiche e dalle società dei due Paesi: nel 1991 sarebbero state proprio le istituzioni democratiche create all'interno del processo di riforme avviato dall'ultimo leader sovietico a diventare le principali protagoniste delle prime fasi della “transizione”¹⁵. Come sarà possibile osservare, si tratta di sfide comuni ai paesi postsovietici che nel corso degli ultimi tre decenni hanno trovato risposte diverse alla luce delle rispettive competizioni politiche interne.

In particolare, molti degli aspetti della transizione postsovietica ucraina che sembrano aver caratterizzato, e talvolta minato, gli sviluppi politici e sociali del paese nel corso degli ultimi trent'anni, portando ai maggiori momenti di tensione e contestazione nella sua vita politica, sembrano essere legati al suo periodo di formazione istituzionale¹⁶. In questo quadro, l'Ucraina va vista come un caso distinto nella più ampia cornice postsovietica, in cui l'apertura e il grado di concorrenza politica hanno portato al potere ben sei presidenti e otto parlamenti, hanno provocato due “rivoluzioni” e in generale un alto livello di contestazione da parte di attori esterni al paese, come la Federazione Russa.

14. M. Minakov, *Multiple Europes: A Realistic Map of Contemporary Europe*, in «Wilsoncenter.org», 24/03/2021: www.wilsoncenter.org/blog-post/multiple-europes-realistic-map-contemporary-europe.

15. S. Merlo, *Prove di democrazia? Il partito comunista dell'Ucraina e le elezioni sovietiche del 1989*, in «Ricerche di storia politica», n. 1, 2019, pp. 65-88.

16. Nel loro studio dal titolo *Ukraine's Political Development after Independence*, su queste basi Serhiy Kudelia e Georgiy Kasianov ricostruiscono la travagliata transizione politica dell'Ucraina postsovietica. Cfr. S. Kudelia, G. Kasianov, *Ukraine's Political Development after Independence*, in M. Minakov, G. Kasianov, M. Rojansky (eds.), *From “The Ukraine” to Ukraine: A Contemporary History, 1991-2021*, Ibidem Press - Verlag, Stuttgart 2021, pp. 9-52.

Può essere utile guardare oggi all'esperienza dell'Ucraina postsovietica proprio tramite il filtro delle sue debolezze strutturali perché, paradossalmente, sono proprio quest'ultime ad avere restituito al paese un maggiore grado di apertura democratica rispetto ad altri paesi sorti dal crollo dell'Urss. Senza dubbio, tra queste vi sono la fragilità delle istituzioni democratiche formali, e la dualità del potere in Ucraina, dove sia le istituzioni della Presidenza e del Parlamento, democraticamente eletti, affermano di agire in veste rappresentativa del popolo. Le radici di questa dualità del potere non sono proprie soltanto all'esperienza dell'Ucraina, ma vanno ritrovate nella cornice istituzionale ereditata dai paesi postsovietici dalle riforme della *perestrojka*, con la creazione tra il 1989 e il 1991 delle basi di quella che avrebbe dovuto essere una prima transizione del potere sovietico dal partito allo stato: in particolare, ricordiamo la legge costituzionale del novembre 1988 che prevedeva l'elezione di un nuovo Congresso dei Deputati del Popolo nel marzo del 1989 – a sua volta responsabile dell'elezione di un Soviet supremo e del suo presidente. Come sottolineano Kudelia e Kasjanov, l'avvio di questa prima “transizione democratica” all'interno dell'Urss diede maggiore legittimità ai candidati eletti attraverso il voto popolare e accentuò gradualmente il movimento centrifugo dal centro, come testimoniato dalla successiva introduzione dell'ufficio presidenziale nelle Repubbliche¹⁷.

Nella successiva transizione dal sistema sovietico a quello postsovietico, in gran parte dei nuovi paesi indipendenti si è assistito non a caso al prevalere di costituzioni di marca presidenzialista, garantendo in molti casi alle vecchie élite delle repubbliche l'accesso al potere e la supervisione del processo di riforma. Come osserva Peter van Elsuwege nel suo studio dedicato al costituzionalismo postsovietico, non si è trattato di una scelta casuale: «*Significantly, the choice of a presidential instead of a parliamentary regime is not innocent: academic scholarship hints at a correlation between presidential systems and authoritarianism*»¹⁸. È indicativo il fatto che questo passaggio determina una forte distinzione tra quanto è avvenuto nelle ex-Repubbliche sovietiche e nel resto del “blocco sovietico” in Europa centro-orientale: se gli ex-paesi satelliti hanno optato in modo quasi unanime per sistemi parlamentari, i primi sono stati per lo più inclini ad approvare la nascita di sistemi presidenziali¹⁹. Tra le ragioni di questa diversa “transizione”

17. Ivi, p. 15.

18. P. van Elsuwege, *The Law and Politics of Post-Soviet Constitutionalism*, in A. Moshes, A. Rácz (eds.), *What has remained of the USSR: Exploring the Erosion of the Post-Soviet Space*, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki 2019, 21-38, p. 23.

19. Cfr. C. King, *Post-Postcommunism: Comparison and the End of “Eastern Europe”*, in «World Politics», vol. 53, 2000, pp. 143-172; R. Sakwa, *Postcommunism*, Open University Press, Buckingham and Philadelphia 1999.

istituzionale nello spazio postsovietico, si può annoverare, in particolare, la necessità di garantire una sostanziale stabilità al potere delle vecchie élite sovietiche nel processo di transizione e un accesso diretto alle risorse dello Stato. A dimostrazione di ciò, si pensi all'eccezionalità di quanto è avvenuto nei paesi baltici, dove l'approvazione di sistemi parlamentari era sostenuta dai movimenti di opposizione e dai movimenti popolari arrivati al potere in età tardo-sovietica²⁰.

In questo quadro, l'Ucraina, ultimo tra i paesi postsovietici ad adottare una nuova Costituzione (1996), si presenta come un caso unico, laddove solo dopo cinque anni di instabilità politica il Paese ha visto l'adozione di una soluzione di compromesso: un "sistema ibrido semipresidenziale-semiparlamentare", con la figura del presidente che veniva investita del ruolo di capo di Stato e il Parlamento come massima autorità dello Stato. La costituzione ucraina incarnava la problematicità delle forme del confronto politico e istituzionale sin dai primi anni postsovietici. Come osserva van Elsuwege: «*In particular, the concentration of power in the hands of the president and the constant confrontation between the legislative and executive branches were deemed problematic*»²¹. In assenza di regole chiare per i rapporti tra potere esecutivo e legislativo, le due istituzioni hanno dato vita nel corso dei decenni successivi a cicli costanti di crisi politiche. Di base, queste relazioni finivano per essere altamente conflittuali, ostacolando il processo di riforme necessario al paese:

*First, the Ukrainian governments functioned autonomously from parliament and became de facto fully subordinated to the president. Further, it turned the prime minister into the second most influential figure in the country and led to frequent rotations of those government heads who posed a political challenge to the president [...] Finally, the only way in which parliament could elevate its significance was by blocking the initiatives of the president or the government*²².

D'altro canto, quello che è avvenuto in Russia in una simile crisi istituzionale tra il 1992 e il 1993, ha visto una risposta di gran lunga diversa da parte dell'allora presidente Boris El'cin, che sembra essere molto lontana dal "compromesso" ucraino. Anche nel caso della Federazione Russa, si assisteva a una gestione complessa del rapporto tra potere esecutivo e legislativo (oltre ai rapporti tra centro federale e periferia), che caratterizzò tutta l'era el'ciniana e sfociò in un vero e proprio conflitto tra il presidente e il Parla-

20. Cfr. A. Uhlin, *Post-Soviet Civil Society: Democratization in Russia and the Baltic States*, Routledge, London and New York 2006.

21. P. van Elsuwege, *The Law and Politics of Post-Soviet Constitutionalism*, cit., p. 25.

22. Kudelia, Kasianov, *Ukraine's Political Development after Independence*, cit., p. 15.

mento nell'ottobre del 1993. Solo dopo il drammatico assedio del Parlamento dietro ordine presidenziale, fu possibile procedere all'approvazione di una nuova Costituzione tramite un referendum indetto nel dicembre dello stesso anno. Secondo la nuova carta costituzionale, la Federazione Russa ospitava una forma di Governo semipresidenziale, attribuendo al presidente il ruolo di capo dello Stato e garante della Costituzione, oltre a una lunga serie di poteri. Come efficacemente ricostruito da Vladimir Gel'man, alla luce delle dinamiche di consolidamento del potere presidenziale negli anni successivi, la crisi costituzionale del 1992-1993 resta un vero e proprio momento di svolta per determinare le dinamiche del confronto politico in Russia:

[...] *during the major clash between President Yeltsin and the Russian Parliament in 1992-1993, none of the participants sought an “institutional compromise” in making the new democratic rules of the game, and Yeltsin ultimately coerced his rivals in October 1993. After that, not only did elite settlements become impossible as a mode of democratization, but formal and informal compromises among the elite ended up as more or less tacit agreements about sharing political rent*²³.

Se da una parte, l'approvazione della costituzione della Federazione Russa nel 1993 costituì il culmine di un periodo di forti tensioni nel paese, seguito all'approvazione delle prime riforme economiche dagli esiti drammatici per la società russa, dall'altra la posizione di compromesso raggiunta in Ucraina non ha consentito di creare nei decenni a seguire le condizioni ideali per avviare un solido processo di riforme economiche e politiche. Non a caso, l'Ucraina ha vissuto anche numerosi cicli di riforma costituzionale tra il 2004 e il 2014, che erano legati a doppio filo con i controversi sviluppi politici interni, e all'alternanza al Governo di diversi gruppi di potere in cerca di una maggiore legittimazione²⁴. L'oscillazione istituzionale dell'Ucraina è solo l'esempio più eclatante dell'“ingegneria costituzionale” d'età post-sovietica, volta in primo luogo a garantire il consolidamento della stabilità istituzionale nelle mani dell'élite al potere. In altre realtà della regione dove l'autorità della medesima élite è rimasta incontestata, abbiamo assistito a tentativi frequenti nel corso della “transizione” di consolidare il potere istituzionale tramite procedure di riforma costituzionale: basti pensare al caso

23. V. Gel'man, *Authoritarian Russia: Analysing Post-Soviet Regime Changes*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2015, p. 34.

24. «*The 2004 revision introducing more parliamentary powers coincided with the so-called Orange Revolution. The return to a more presidential-type system in 2010 followed the election of President Viktor Yanukovich, and another major round of constitutional amendments was initiated following the Maidan revolution of 2014*»: van Elsuwege, *The Law and Politics of Post-Soviet Constitutionalism*, cit., p. 25.

della Bielorussia (1996 e 2004), dove Aljaksandr Lukashenka acquisiva la possibilità di controllare il budget statale ed eliminava il limite di mandati presidenziali; al Kazakistan, dove l'allora presidente Nazarbayev (1993) otteneva ora il ruolo di "arbitro" nella supervisione del funzionamento di tutte le sfere del potere statale; o all'Azerbaijan, dove gli emendamenti costituzionali (2002; 2009) erano funzionali a facilitare la transizione al potere da Heydar Aliyev al figlio Ilham Aliyev, e – anche in questo caso – a rimuovere il limite dei mandati presidenziali.

Se la debolezza delle istituzioni democratiche formali iniziava già a produrre un alto grado di contestazione del processo politico, che ha di frequente portato a una revisione dell'ordine istituzionale alla vigilia o all'indomani di un ciclo elettorale, di contro, erano le istituzioni informali di potere a diventare la base per l'interazione delle élite in modo consistente²⁵. Un altro fattore caratterizzante della transizione postsovietica diventava quindi il ruolo prevalente all'interno del contesto politico della rivalità informale tra reti di élite per l'accesso alle risorse economiche. Un fattore che in Ucraina ha determinato un costante allontanamento tra lo Stato e la società, un livello di sfiducia e contestazione che ha raggiunto poi il suo apice nei due movimenti rivoluzionari sorti nel paese nel 2004 e nel 2013²⁶. In questo processo di graduale distorsione delle nuove istituzioni democratiche, il ruolo giocato dalla nuova "amministrazione presidenziale" nelle realtà postsovietiche diventava così gradualmente quello di intermediario tra le reti informali di potere e le istituzioni formali. Il consolidamento del ruolo dell'amministrazione presidenziale nei sistemi postsovietici è l'esito finale di una politica mirata di "ridondanza istituzionale" che, in particolare nel caso russo, ha determinato un progressivo svuotamento delle istituzioni democratiche a favore di un processo decisionale concentrato nelle mani dell'élite presidenziale²⁷. Una figu-

25. Cfr. H.E. Hale, *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, New York 2015.

26. Cfr. A. Wilson, *Ukraine and Post-Soviet Europe: authoritarian consolidation or renewed reform*, in S. While, J. Batt, P.G. Lewis, *Developments in Central and East European Politics* 3, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003, pp. 92-111; A. Wilson, O. Protsyk, *Centre Politics in Russia and Ukraine: Patronage, Power and Virtuality*, in «Party Politics», vol. 9, issue 3, pp. 703-727; A. Wilson, *The High Stakes of the Ukraine Crisis*, in «Current History», vol. 113, n. 765, pp. 259-264.

27. Il consolidamento del ruolo dell'amministrazione presidenziale troverà un passaggio importante, in particolare, con i primi due mandati alla Presidenza della Federazione Russa di Vladimir Putin (2000-2004; 2004-2008), che ne riorganizzerà la struttura, consacrandone il ruolo chiave per la gestione dei processi decisionali. Come osserva Morini, oggi «l'amministrazione presidenziale è piuttosto ampia, altamente qualificata e non mostra segni di debolezza o fratture. È un team allineato alla carriera di Putin e al suo potere». M. Morini, *La Russia di Putin*, il Mulino, Bologna 2020, p. 21.

ra emblematica del ruolo giocato da questo organo al servizio del presidente e privo di status costituzionale all'interno della nuova fase di "transizione" ideologica e politica della Russia putiniana è stata quella di Vladislav Surkov, vicecapo dell'amministrazione presidenziale dal 1999 al 2013 e consigliere personale di Putin fino al 2020. Tra i principali ideologi dell'establishment politico russo negli ultimi due decenni, l'ascesa di Surkov – e la sua caduta successiva all'invasione russa dell'Ucraina nel 2022 – ha segnato la nascita dei maggiori strumenti a disposizione della classe politica russa per garantire la stabilità del suo potere politico: tra questi, un ruolo centrale è giocato dalla creazione nel 2001 del partito "Russia Unita", che ha garantito nel corso dei decenni successivi al presidente una posizione stabile nella Duma per il controllo del processo decisionale e un agile strumento di mobilitazione dell'elettorato. La nuova idea di "democrazia sovrana"²⁸, elaborata da Surkov tra il 2005 e il 2006, finiva poi per consacrare e legittimare la stabilità del nuovo sistema politico russo, fornendo al contempo un agile contenitore ideologico per sancire la fine della "transizione" politica del paese in senso democratico – o la definitiva rivisitazione dell'idea di "democratizzazione" in senso illiberale. Come efficacemente ricostruito da Borelli, la Russia di Putin legittimava definitivamente un cambio di direzione nella propria "transizione" politica, ritrovando paradossalmente le direttrici del proprio percorso nel passato sovietico:

Sia le idee sia le pratiche politiche della Russia contemporanea rimandano, ovvero si ispirano, ai tratti caratteristici del tardo-stalinismo [...] con la sua interpretazione della storia, i suoi valori e le sue idee, la democrazia sovrana mutua e contribuisce a rilanciare gli aspetti tipici dell'identità moderna russa maturati negli anni Trenta e alla cui base c'è proprio quella "mentalità stalinista" [...] In questo quadro, la teoria di Surkov serve a legittimare i mezzi scelti e utilizzati dal Cremlino per la costruzione tanto di una memoria storica, quanto di una identità postsovietica²⁹.

Il linguaggio del dibattito politico postsovietico: la questione nazionale come strumento di (de)legittimazione

Nel corso degli ultimi trent'anni di storia, all'interno dei dibattiti politici e intellettuali postsovietici si è assistito alla fine dell'idea della "modernità sovietica" e all'inizio di una ricerca disperata di un nuovo punto d'arrivo. I

28. V. Surkov, *Nacionalizacija buduščego*, in «expert.ru», 20/11/2006: expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya_buduschego/.

29. A. Borelli, *La democrazia sovrana russa e l'eredità dello stalinismo*, in «Storia del pensiero politico», n. 1, 2021, 143-158, pp. 146-147.

diversi attori politici e culturali della regione hanno faticosamente ricostruito un passato condiviso, per pianificare il presente e immaginare un futuro per le nuove comunità politiche³⁰. Le strategie adottate dalle élite politiche e culturali della regione per colmare il vuoto creato dall'assenza di un "futuro" sono state profondamente diverse tra loro, ma di contro, come osserva Pål Kolstø, nella maggior parte dei nuovi paesi postsovietici la «transizione alla statualità nazionale» è stata spesso vista come «inseparabile dalla democratizzazione e dalla decomunizzazione»³¹. Il "presente" postsovietico che ha preso forma nel corso degli ultimi trent'anni di storia ha determinato vettori divergenti di evoluzione storica, la cui direzione ha portato alla formazione di nuove idee di comunità politiche in chiave "nazionale": paradossalmente, «uno dei maggiori problemi emersi con questo tipo di approccio è, tuttavia, il fatto che è lo stesso concetto di nazione a essere ambiguo»³². In questo quadro la questione nazionale ha assunto un ruolo centrale nella competizione politica postsovietica, diventando strumentalmente oggetto di confronto ideologico per la legittimazione delle nuove élite e la mobilitazione dei diversi gruppi sociali³³.

Non a caso, nel corso degli ultimi due decenni, l'élite politica russa si è espressa a più riprese sulla necessità di plasmare un'idea nazionale in continuità con il passato. Non di rado lo stesso Putin è stato autore di numerosi articoli che ruotano intorno all'edificazione di una nuova idea di Russia che potesse legittimare agli occhi dell'elettorato russo il nuovo sistema di potere. Già in *La Russia al volgere dei millenni (Rossija na rubeže tysjačletij)*, testo pubblicato su diverse testate giornalistiche nazionali il 30 dicembre del 1999, prima dell'insediamento di Putin in qualità di presidente *ad interim*, il "nuovo corso" intendeva porsi in una condizione di continuità ideologica con il retaggio storico-culturale di marca imperiale e sovietica. Tuttavia, nel guardare all'esperienza comunista, erano solo gli elementi di instabilità e di cambiamento rivoluzionario a essere epurati. Un'epurazione funzionale a veicolare una nuova immagine della Russia nel presente:

30. Cfr. M. Minakov, A. Etkind, *Ideology After Union: Political Doctrines, Discourses, and Debates in Post-Soviet Societies*, Ibidem Press - Verlag, Stuttgart 2020.

31. P. Kolstø, *Territorial Autonomy as a Minority Rights Regime in Post-Communist Societies*, in W. Kymlicka, M. Opalski (eds.), *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford Academic, Oxford 2002, 200-219, p. 200.

32. *Ibidem*.

33. In quest'ottica, è importante osservare come anche in questo caso si tratti di processi che hanno preso forma sin dalle prime "prove di democrazia" legate alle riforme della *perestrojka*. Per l'importanza della questione nazionale nel ciclo elettorale del 1989 nell'Ucraina sovietica, si rimanda a: S. Merlo, *Prove di democrazia?*, cit.

Per quasi tre quarti del secolo uscente la Russia visse sotto il segno dell'attuazione della dottrina comunista. Sarebbe un errore non vedere e, ancor di più, negare le conquiste indiscutibili di quei tempi. Ma sarebbe un errore ancora più grande non rendersi conto del prezzo oltraggioso che il nostro paese e la sua gente hanno dovuto pagare per quell'esperimento bolscevico [...] La Russia ha esaurito il suo limite per sconvolgimenti politici e socioeconomici, cataclismi e riforme radicali³⁴.

Se i caratteri fondanti di questa “nuova idea” russa riuniscono al loro interno differenti visioni ideologiche della storia nazionale, in realtà siamo qui di fronte a un percorso ambiguo che conduce a una vera e propria appropriazione culturale di tradizioni spesso in contraddizione, al fine di rispondere alle diverse congiunture critiche della politica interna ed estera della Federazione Russa e di garantire il fine ultimo che sta dietro il proliferare di queste narrazioni: preservare il sistema di potere interno. Tuttora, questo tipo di approccio consente all'establishment politico di tradurre le posizioni radicali, siano esse di marca etnonazionalista, ortodossa o imperialista, che emergono dal tessuto sociale russo all'interno di un'ideologia “ibrida”, funzionale al mantenimento del regime e del consenso degli elettori³⁵.

Non a caso, la produzione di narrazioni storiche si è intensificata in coincidenza con i frangenti più pericolosi per la stabilità interna dell'establishment politico russo, precedendo strette autoritarie in termini di limitazioni alle libertà civili e politiche. Non tutti ricordano che la stessa “campagna di Crimea”, la guerra nel Donbas e, in ultimo, la più recente ed esplicita aggressione militare all'Ucraina hanno preso forma all'indomani di quelle che sono state le più grandi proteste di opposizione politica nella Russia postsovietica. Le manifestazioni e gli scontri di piazza del 2011-12, che hanno preso vita a Mosca, a San Pietroburgo e in molti altri grandi centri della Federazione in seguito all'accusa di brogli elettorali in occasione delle elezioni della Duma di Stato del dicembre 2011, hanno segnato una svolta importante per il dibattito politico della Federazione: è forse questo il reale momento in cui la narrazione storica promossa dall'élite politica russa ha abbracciato con maggiore decisione tratti revanscisti e neo-imperialisti³⁶. Durante la campagna elettorale che ha preceduto l'elezione di Putin al suo terzo mandato presi-

34. V. Putin, *Rossija na rubeže tysjačletij*, in «Nezavisimaja Gazeta», 30/12/1999: www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html.

35. M. Laruelle, *Putin's Regime and the Ideological Market: A Difficult Balancing Game*, in «carnegieendowment.org», 16/03/2017: carnegieendowment.org/2017/03/16/putin-s-regime-and-ideological-market-difficult-balancing-game-pub-68250.

36. Cfr. M. Puleri, *In Search of “New Roots”*: Towards a Situational Ideology in Putin's Russia, in S. Bianchini, A. Fiori (eds.), *Rekindling the Strong State in Russia and China: Domestic Dynamics and Foreign Policy Projections*, Brill, Leiden 2020, pp. 17-39.

denziale nel 2012, abbiamo assistito alla pubblicazione di una lunga serie di documenti programmatici a sua firma, in cui la storia postsovietica iniziava già a essere riscritta in una chiave di rinascita dalla serie di umiliazioni inflitte dall'esterno e di risveglio come grande potenza geopolitica. La "Russia storica" che riemergeva dalle guerre cecene e dal collasso economico post-sovietico veniva descritta come uno Stato del tutto diverso dal modello occidentale. Come possiamo leggere nell'articolo emblematicamente intitolato *La questione nazionale*, pubblicato il 23 gennaio su «Nezavisimaja Gazeta»:

La nostra situazione è fondamentalmente differente. I nostri problemi nazionali e legati all'immigrazione sono direttamente collegati al crollo dell'Unione Sovietica e, in essenza, della Grande Russia, le cui fondamenta storiche sono state costruite nel XVIII secolo [...]. La Russia storica non è né uno stato etnico né il risultato di un "melting pot" americano, dove tutti, in un modo o nell'altro, sono immigrati. La Russia è emersa e si è sviluppata per secoli come uno stato multi-etnico³⁷.

Paradossalmente, la legittimazione dell'idea di "Russia storica" per determinare la continuità del presente con l'esperienza imperiale e sovietica nel contesto interno svolge in molti casi anche l'importante ruolo di strumento di delegittimazione dei discorsi nazionali concorrenti nella più ampia regione postsovietica: non a caso, il termine è stato di recente utilizzato dal presidente della Federazione Russa nel corso degli interventi che hanno anticipato – e giustificato – l'invasione dell'Ucraina, vista come parte integrante della "Russia storica"³⁸. D'altro canto, le élite politiche che si sono succedute al potere nell'Ucraina postsovietica si sono di frequente ritrovate ad abbracciare diverse idee di "nazione", in chiave etnica o civica, al fine di rispondere all'evoluzione del contesto internazionale e di mobilitare l'elettorato interno³⁹. Nel caso ucraino, l'instabilità politica del Paese, che ha visto solo in un'occasione – tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila – la riconferma per due mandati dello stesso presidente (Leonid Kuchma), ha così accentuato anche le divisioni sociali interne, in quanto le categorie linguistiche, storiche e culturali sono state costantemente oggetto di un pervasivo processo di strumentalizzazione all'interno del dibattito politico. I

37. V. Putin, *Rossija: nacional'nyj vopros*, in «Nezavisimaja gazeta», 23/01/2012: www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html.

38. Cfr. *Obraščenie Prezidenta Rossijskoj Federacii*, in «kremlin.ru», 21/02/2022: kremlin.ru/events/president/news/67828; *Obraščenie Prezidenta Rossijskoj Federacii*, in «kremlin.ru», 24/02/2022: kremlin.ru/events/president/news/67843.

39. Cfr. M. Puleri, *Values for the sake of the (Post-Soviet) Nation: Patriotism(s) and the Search for the True Self in Ukraine*, in «Southeastern Europe», vol. 42, issue 3, 2018, pp. 350-375.

continui cambi di leadership nel paese hanno portato all'appropriazione delle istanze dei diversi gruppi etnici e sociali da parte delle élite in competizione, finendo per plasmare un vero e proprio conflitto identitario nazionale tra “due Ucraine” ideali: ovvero, tra un Est russofono e un Ovest ucrainofono, volti rispettivamente in prospettiva internazionale verso un vettore di integrazione russo o europeo⁴⁰. Paradossalmente, come ricorda Denys Gorbach, le dinamiche che hanno caratterizzato il dibattito politico ucraino sin dagli anni Novanta hanno però svolto anche il ruolo di bilanciamento del confronto democratico contro le possibili spinte autoritarie all'interno del paese, laddove: «*whenever a political force attempted to consolidate power, the opposition easily mobilised support among voters with a “different” identity*»⁴¹.

In Ucraina e, in misura più ampia, nello spazio postsovietico il dibattito politico è così passato nel corso degli anni Duemila a essere legato a doppio filo a questioni identitarie, mettendo strumentalmente in secondo piano il processo interno di democratizzazione della vita sociale e politica. Proprio a partire da queste dinamiche hanno preso forma nel corso degli anni Duemila i “cicli rivoluzionari” postsovietici, che vanno interpretati come il riflesso di tensioni sociali che non trovano espressione nel dibattito politico. Si tratta indubbiamente di un fenomeno che non riguarda soltanto l'Ucraina – paese in cui abbiamo assistito a due “rivoluzioni”, la rivoluzione arancione nel 2004 e la Rivoluzione di Euromaidan nel 2014 – ma che interessa invece l'intera regione: anche in Kirghizistan, Georgia, Armenia e Moldova – e, con risultati diversi, in Russia e Bielorussia – siamo stati testimoni di numerosi movimenti di protesta che, in molti casi, hanno portato a importanti conseguenze politiche, pur non portando a modifiche strutturali dello status quo istituzionale. Nel loro studio dedicato ai movimenti di protesta nella regione postsovietica, Ishchenko e Zhuravlev ne identificano la natura comune di risposta a una «pesante crisi di rappresentanza politica» che colpisce trasversalmente il contesto postsovietico⁴².

40. Cfr. V. Kulyk, *Jazykovye ideologii v ukrainskom političeskom i intelektual'nom diskursach*, in «Otečestvennye Zapiski», n. 1, 2007, pp. 196-316; M. Riabchuk, “Two Ukraines” Reconsidered: The End of Ukrainian Ambivalence?, in «Studies in Ethnicity and Nationalism», vol. 15, n. 1, pp. 138-156; T. Zhurzhenko, *A Divided Nation? Reconsidering the Role of Identity Politics in the Ukraine Crisis*, in «Die Friedens-Warte», vol. 89, n. 1-2, pp. 249-267.

41. D. Gorbach, *Voting hard: Ukraine braces for a fateful presidential election*, in «OpenDemocracy», 20/03/2019: www.opendemocracy.net/en/odr/voting-hard-ukraine-braces-fateful-presidential-election/.

42. V. Ishchenko, O. Zhuravlev, *How Maidan Revolutions Reproduce and Intensify the Post-Soviet Crisis of Political Representation*, in «PONARS Eurasia», Policy Memo n. 714, 18/10/2021: www.ponarseurasia.org/how-maidan-revolutions-reproduce-and-intensify-the-post-soviet-crisis-of-political-representation/.

Se nel loro studio Ishchenko e Zhuravlev identificano diverse ragioni comuni alla base di questa crisi⁴³, le risposte trovate dai diversi attori politici della regione sono state di diversa natura. Da una parte, nei sistemi politici più competitivi, le rivoluzioni postsovietiche finivano per intensificare e riprodurre la crisi stessa. Basti pensare al caso ucraino, dove i cicli rivoluzionari non hanno portato alla nascita di nuove organizzazioni stabili della società civile o all'istituzionalizzazione di nuove forze politiche autonome. Così è avvenuto che all'indomani di Euromaidan, il politico e imprenditore Petro Poroshenko arrivasse in un primo momento a essere eletto come nuovo presidente ucraino nel 2014, elevandosi con il suo gruppo di potere a promotore dei valori del movimento di protesta, per poi raggiungere emblematicamente alla fine del suo mandato il minimo storico di fiducia dei cittadini ucraini nelle istituzioni governative⁴⁴, ed essere spodestato dalla retorica anti-sistema di Volodymyr Zelens'kyj alla tornata elettorale del 2019⁴⁵. Dall'altra, nei sistemi politici legati a un'élite stabilmente al potere – come la Russia o la Bielorussia – “una soluzione in senso conservatore” della crisi garantiva invece maggiore stabilità alla propria maggioranza elettorale, a discapito di altri gruppi di potere e delle aspirazioni di partecipazione democratiche emerse dal basso.

Conclusioni: democrazia dall'alto/dal basso tra stabilità e rivoluzione

«Il periodo di recupero è finito. La fase postsovietica nello sviluppo della Russia, del resto, così come nello sviluppo del mondo intero, è completata ed esaurita»⁴⁶.

43. Ivi, p. 2: «*First, post-Soviet elite formation happened in the process of extraordinarily rapid and arbitrary privatization of state property combined with de-modernization [...] Second, nation-building projects (if not supported by EU integration) were weak and usually did not fill voids formed by the collapse of the Soviet modernity project [...] Third, post-Soviet elite political parties could not rely on any other party traditions than the Brezhnevist Communist Party of the Soviet Union [...] Fourthly, relations of political representation were also undermined from the “social” side of the connection by the weakness of corporate-interest organizations that were pushed into the informal sphere in the late Soviet periods.*

44. Z. Bikus, *World-Low 9% of Ukrainians Confident in Government*, in «Gallup», 21/03/2019: news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx.

45. Come osservano Ishchenko e Zhuravlev, prima dell'inizio dell'invasione russa nel 2022, neanche la novità politica portata dall'elezione di Zelens'kyj sembrava poter avviare il paese verso il superamento della crisi: Ishchenko, Zhuravlev, op. cit., pp. 5-6.

46. V. Putin, *Rossija sosredotachivaetsja – vyzovy, na kotorye my dolzhny otvetit'*, in «Izvestija», 16/01/2012: iz.ru/news/511884.

Già più di dieci anni fa, nel primo dei documenti programmatici che anticipavano la sua candidatura al terzo mandato presidenziale nel 2012, Vladimir Putin dichiarava la fine della «fase postsovietica nel processo di sviluppo della Russia» e del resto del mondo, e l'inizio di una nuova era. Un'era in cui era possibile «ripristinare la controllabilità elementare del potere», «restituire alla Russia lo status di entità geopolitica», «stabilire un sistema sociale e migliorare l'economia» del Paese. La fine della “transizione” veniva dunque sancita direttamente dalle parole di Putin.

Affermazioni che al tempo potevano sembrare puramente funzionali alla campagna elettorale presidenziale hanno poi trovato una loro concreta applicazione in una serie di riforme relative al «ripristino della controllabilità elementare del potere», approvate nei primi anni seguiti alla rielezione di Putin al terzo mandato presidenziale: la legge federale sulle riunioni pubbliche (giugno 2012), che stabiliva rigide condizioni per l'organizzazione di manifestazioni e cortei a sfondo politico e inaspriva le sanzioni in caso di infrazioni amministrative; la legge sugli “agenti stranieri” (novembre 2012), che mirava a colpire le Ong, obbligandole a registrarsi presso il Ministero della Giustizia come “agenti stranieri” se sostenute finanziariamente da fondi stranieri e attive politicamente (che avrebbe portato a una lunga serie di perquisizioni a sorpresa presso le sedi di decine di Ong, che a lungo andare non avrebbero più potuto portare avanti le loro attività, se non con il supporto di fondi governativi e il beneplacito dell'establishment russo)⁴⁷; la “legge sulla blasfemia” (luglio 2013), che stabiliva pene detentive e sanzioni amministrative elevate contro le dichiarazioni e le manifestazioni critiche verso la religione (in chiara risposta al caso del gruppo femminista Pussy Riot, che nel febbraio 2012 si era reso protagonista di una protesta contro la rielezione di Putin con una *performance* all'interno della Cattedrale di Cristo Salvatore a Mosca); la legge sul “divieto della propaganda per l'omosessualità” (giugno 2013), che colpiva non soltanto i cittadini russi, ma anche i cittadini stranieri che promuovevano un orientamento sessuale “non tradizionale” sui media e su internet.

Una rilettura del percorso storico postsovietico, quella di Putin, che sottintendeva quindi risultati concreti nel corso degli anni successivi nelle forme del potere e nel rapporto tra Stato e società in Russia e – in misura più ampia – nell'intera regione: quello che prendeva forma nel decennio successivo era un implicito “patto di non-intrusione” stipulato tra Stato e società nella vita politica del paese⁴⁸. Non a caso, eravamo soltanto a un anno di distanza

47. La misura è stata poi estesa alle emittenti radiotelevisive straniere (novembre 2017) e a giornalisti e blogger (dicembre 2019) attivi in Russia.

48. Secondo l'analisi di Maria Lipman, la temporanea violazione del “patto di non-intrusione” da parte di diversi gruppi sociali d'opposizione in occasione delle proteste del 2012

dal più grande movimento di opposizione politica nella Federazione Russa, dopo le contestate elezioni parlamentari del 2011; mentre un anno dopo la rielezione di Putin, nel novembre del 2013, assistevamo in Ucraina all'inizio della rivoluzione di Euromaidan, come è nota a Occidente, o "rivoluzione della dignità", come viene descritta all'interno del paese. Eventi, quest'ultimi, che tratteranno una scissione e una forte separazione tra i percorsi delle due comunità politiche: se per la Russia la fase postsovietica era dichiarata conclusa, per l'Ucraina invece le forme della propria comunità politica erano ancora oggetto di dibattito e contestazione.

Le dinamiche successive all'evoluzione della guerra in Ucraina a partire dal febbraio del 2022 vanno così viste in linea di continuità con quanto tracciato dagli sviluppi di quegli anni cruciali per i due paesi (2012-2013), piuttosto che come una "crisi" inevitabile e improvvisa. Ed è forse proprio nella diversità delle posizioni raggiunte in Russia e in Ucraina in questo frangente storico che possiamo ritrovare le motivazioni della distanza emersa tra i sistemi politici dei due paesi nel corso dell'ultimo decennio, laddove, ancor prima dell'inizio della recente aggressione russa, l'instabilità politica ucraina e il suo fragile profilo istituzionale sembravano ancora garantire lo spazio per un futuro completamento della transizione democratica del paese⁴⁹.

aveva creato le basi per quella che sarebbe stata la risposta dell'establishment russo nel decennio a seguire, con la brutale repressione di ogni spazio "reale" di protesta. Cfr. M. Lipman, *Dissent, its Persecutors, and the New Russia*, in «New Perspectives», vol. 30, n. 1, 2022, pp. 6-18.

49. In uno studio pubblicato nella primavera del 2021 e dedicato alle prospettive del sistema politico ucraino in tempo di guerra, Yuriy Matsiyevsky identificava diversi fattori che sembravano allontanare il sistema politico dell'Ucraina post-Majdan da possibili evoluzioni in senso autoritario: «*there are at least three groups of structural, institutional, and agency-based factors that stand in the way of authoritarianism in Ukraine. The group of structural factors – or those that are deeply rooted in state and society – is the largest, encompassing: mixed, but largely democratic public attitudes; poor leadership legitimacy; poor economic performance; regional polarization; weak state repressive capacity; fragmented elites; the relative weakness of the “party of power”; and the growing linkage with the West. Institutional factors include semi-presidentialism and institutionalized hybridity*». Y. Matsiyevsky, *Mixed Values and Societal Constraints: The Weak Prospects for Authoritarianism in Ukraine*, in «Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization», vol. 29, n. 2, 135-158, p. 136.

Terza parte

Disuguaglianze e democrazia

“Hapa kazi tu”.

La Presidenza di John Pombe Magufuli e l'eclissi del processo di democratizzazione in Tanzania

Arrigo Pallotti

Oltre l'istituzionalismo

I processi di democratizzazione avviati in Africa sub-sahariana tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90 non hanno generalmente soddisfatto le aspettative. Oggi non solo nella maggior parte dei paesi africani il consolidamento delle istituzioni democratiche rimane lontano dall'essere realizzato ma, come Henning Melber ha rimarcato, il continente ha visto l'emergere di nuove forme di «autoritarismo democratico [che combinano] democrazia e autoritarismo in maniera inedita, mantenendo elementi di entrambi»¹.

Il dibattito sulle cause della fragilità e delle incertezze dei processi di democratizzazione in Africa ha visto il prevalere di spiegazioni di tipo istituzionalista, che individuano nella prevalenza di istituzioni statali troppo forti (per la mancanza di *checks and balances* e la concentrazione del potere nelle mani dei presidenti) o, al contrario, troppo deboli (per la precarietà dello stato di diritto, l'assenza di “*good governance*”, ecc.) il motivo alla base del perdurare di forme di governo autoritarie nel continente².

Queste spiegazioni di natura istituzionalista sono problematiche, perché offrono una visione riduzionista, astorica ed essenzialista delle società e dei sistemi politici africani. Riduzionista, perché comparando “la democrazia” in Africa con “la democrazia” in Occidente negano ogni complessità e dinamicità ai processi di democratizzazione e finiscono da una parte per soffermarsi sugli “elementi mancanti” alla democrazia in Africa rispetto a quella nei paesi

1. H. Melber, *Post-liberation Democratic Authoritarianism: The Case of Namibia*, in «Politikon», vol. 42, n. 1, 2015, p. 46.

2. R. Riedl, *Institutional Legacies: Understanding Multiparty Politics in Historical Perspective*, in N. Cheeseman (ed.), *Institutions and Democracy in Africa. How the Rules of the Game Shape Political Developments*, Cambridge University Press, Cambridge 2018.

occidentali e, dall'altra, per trascurare le debolezze intrinseche ai sistemi democratici di questi ultimi³. Astoriche, perché la storia delle società africane viene ignorata o semplificata per privilegiare la ricerca di “variabili costanti” in grado di spiegare una volta per tutte le difficoltà che il consolidamento degli assetti democratici ha incontrato nel continente. E infine essenzialiste, perché tentano di individuare quelle specificità delle società africane che, distinguendole dal resto del mondo, sono in grado di spiegare il fallimento dei processi di democratizzazione nel continente. Caso emblematico, in questo contesto, sono le spiegazioni di natura culturalista del funzionamento della politica in Africa⁴, o quelle incentrate sulla diffusione di pratiche neo-patrimoniali⁵, che enfatizzano il prevalere nei paesi del continente di sistemi «in cui le relazioni politiche sono mediate e mantenute per mezzo di legami personali [...] di tipo clientelare» e in cui l'autorità «è conferita come fosse una proprietà personale a un individuo, anziché a istituzioni impersonali», con inevitabili effetti distorsivi sul funzionamento delle istituzioni democratiche⁶. In realtà, il ricorso al concetto di neopatrimonialismo tende a elidere dall'analisi le diversità storiche tra i paesi africani⁷, privilegiando la «ricerca di un'essenza dello stato o della società africana, che viene poi utilizzata come la causa ultima di tutti i fenomeni che riguardano lo stato o la società in Africa»⁸.

Questo saggio offre un contributo originale al dibattito accademico sugli ostacoli che si frappongono ai processi di democratizzazione in Africa prendendo in esame lo studio di caso della Tanzania e mettendo in luce come, in tale paese, un farraginoso processo di apertura politica, che aveva visto il *Chama cha Mapinduzi* (Partito della rivoluzione, Ccm) trasformarsi da partito unico a partito dominante, sia stato messo in crisi da una serie di contraddizioni socio-economiche, cui la leadership del Ccm ha tentato di dare risposta per mezzo di una stretta autoritaria.

3. M. Mamdani, *The Social Basis of Constitutionalism in Africa*, in «Journal of Modern African Studies», vol. 28, n. 3, 1990.

4. P. Chabal, J.-P. Daloz, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, James Currey, Oxford 1999; P. Collier, *Guerre, armi e democrazia*, Laterza, Bari 2009, pp. 42-65.

5. G. Hyden, *Beyond Ujamaa in Tanzania. Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, University of California Press, Berkeley 1980.

6. M. Johnston, M. Moran, A. Pitcher, *Rethinking Patrimonialism and Neopatrimonialism in Africa*, in «African Studies Review», vol. 52, n. 1, 2009.

7. G. Erdmann, U. Engel, *Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept*, in «Commonwealth and Comparative Politics», vol. 45, n. 1, 2007; M. Gazibo, *Can Neopatrimonialism Dissolve into Democracy?*, in D. Bach, M. Gazibo (eds.), *Neopatrimonialism in Africa and beyond*, Routledge, New York 2012.

8. M. Neocosmos, *Development, Social Citizenship and Human Rights: Re-thinking the Political Core of an Emancipatory Project in Africa*, in «Africa Development», vol. 32, n. 4, 2007, p. 52.

Varie spiegazioni dell'eclissi del processo di democratizzazione in Tanzania sono state avanzate. Per alcuni studiosi la causa del deragliamento autoritario andrebbe individuata nella personalità del presidente John Pombe Magufuli⁹, una spiegazione che però non tiene conto delle difficoltà politiche che la transizione democratica ha costantemente incontrato nel paese. Per altri, al contrario, non vi è mai stato un reale processo di democratizzazione in Tanzania e, di conseguenza, Magufuli non avrebbe segnato alcuna discontinuità rispetto ai suoi predecessori¹⁰. Anche questi studiosi, a ben guardare, non tengono conto della complessità storica del processo di apertura democratica in Tanzania e delle continuità e discontinuità politiche tra le diverse presidenze che si sono succedute negli ultimi tre decenni.

Per altri studiosi ancora, infine, l'opposizione è cresciuta organizzativamente, ha articolato un programma di governo chiaramente alternativo a quello del Ccm ed è stata premiata dagli elettori nel 2015, al punto da spingere il Ccm a reagire in maniera autoritaria¹¹. In realtà, né l'opposizione sembra organizzativamente più forte, né le sue proposte politiche sono parse distinguersi significativamente da quelle del partito di Governo¹².

Contrariamente a queste spiegazioni, questo saggio sostiene che la causa della chiusura democratica attuata durante la residenza di Magufuli vada cercata nella crescita dell'opposizione registrata alle elezioni del 2015, una crescita dovuta allo scontento popolare non solo e non tanto per la dilagante corruzione¹³, quanto e soprattutto per il permanere di alti tassi di povertà e l'aumento delle disuguaglianze di reddito in un contesto di rapida e sostenuta crescita economica. La leadership del Ccm, sentitasi minacciata da un crollo del consenso elettorale, non ha quindi esitato a fare ricorso all'autoritarismo per garantire la propria permanenza al potere.

Magufuli ha infatti tentato di reagire al crollo del sostegno elettorale per il Ccm tramite il ricorso a una leadership autoritaria non priva di elementi populistici, da una parte tentando di rilanciare la strategia di sviluppo economico del paese già tracciata dai suoi predecessori – senza correggerne sufficientemente i limiti e le contraddizioni – e, dall'altra, indebolendo lo

9. A. Ngurumo, *John Magufuli. An Epitome of Cowardice*, Authorhouse, Bloomington 2019.

10. N. Cheeseman, H. Matfess, A. Amani, *Tanzania: The Roots of Repression*, in «Journal of Democracy», vol. 32, n. 2, 2021.

11. D. Paget, *The Authoritarian Origins of Well-organized Opposition Parties: The Rise of Chadema in Tanzania*, in «African Affairs», vol. 118, n. 473, 2019.

12. A. Pallotti, *Lost in transition? CCM and Tanzania's Faltering Democratization Process*, in «Journal of Contemporary African Studies», vol. 35, n. 2, 2017.

13. J. Poncian, *Galvanising Political Support through Resource Nationalism: A Case of Tanzania's 2017 Extractive Sector Reforms*, in «Political Geography», vol. 69, March, 2019.

stato di diritto e mettendo a tacere l'opposizione. “*Hapa kazi tu*” (“Qui solo lavoro”), lo slogan usato da Magufuli nella campagna elettorale del 2015, sintetizzò in maniera efficace la strategia autoritaria successivamente perseguita dal nuovo presidente, un tecnocrate che, come vedremo più sotto, era divenuto candidato presidenziale del Ccm in maniera impreveduta. Secondo Magufuli, infatti, il Governo avrebbe dovuto concentrare tutti gli sforzi nel perseguimento dello sviluppo economico, senza più lasciare spazio al pluralismo politico. Durante la sua presidenza, Magufuli ha inoltre attinto a piene mani all'eredità politica di Nyerere, primo ministro (1961-1962) e presidente (1962-1964) del Tanganyika e, successivamente, presidente della Tanzania (1964-1985), sposando però una visione economica alquanto diversa da quella del *Baba wa taifa*.

Scomparso nel 2021, Magufuli ha lasciato un'eredità politica da cui la Tanzania faticcherà a liberarsi. In particolare, il grave indebolimento dello stato di diritto e l'estrema fragilità in cui versano oggi i partiti di opposizione sollevano gravi interrogativi sull'evoluzione del sistema politico tanzaniano nel prossimo futuro.

La transizione democratica e i suoi limiti

Il multipartitismo in Tanzania venne formalmente reintrodotta nel 1992. Come numerosi altri paesi africani, la Tanzania era infatti diventata uno Stato a partito unico nel 1965. La costituzione del 1977, adottata subito dopo la fusione tra la *Tanganyika African National Union*, al potere in Tanganyika dall'indipendenza nel 1961, e l'*Afro-Shirazi Party*, unico partito a Zanzibar dalla rivoluzione del 1964, nel *Chama cha Mapinduzi*, aveva poi sancito la supremazia di quest'ultimo sulle istituzioni dello Stato. Per quanto non vi fossero partiti di opposizione, né ovviamente la possibilità di alternanza al potere, il sistema politico era tuttavia considerato dagli osservatori relativamente competitivo nel panorama africano, in virtù dei meccanismi di partecipazione popolare nella selezione dei candidati ai consigli di distretto e al Parlamento attraverso lo svolgimento di elezioni primarie¹⁴.

Per comprendere perché nei primi anni '90 il Ccm decise di ristabilire la competizione multipartitica bisogna considerare che già a metà degli anni '80 il paese, in preda ormai a una profonda crisi economica, dopo aver inutilmente tentato di riformare il sistema socialista dell'*ujamaa* introdotto nel 1967, si era visto imporre l'adozione di un programma di aggiustamento strutturale da

14. H. Kjekshus, *Parliament in a One-Party State. The Bunge of Tanzania, 1965-70*, in «Journal of Modern African Studies», vol. 12, n. 1, 1974.

parte del Fondo Monetario Internazionale¹⁵. Successivamente, davanti ai primi segnali dell'ondata di democratizzazione che di lì a poco avrebbe investito l'Africa e le altre regioni del globo, la leadership del Ccm, su impulso dell'ormai ex presidente Nyerere, si era risolta a giocare d'anticipo per mettersi al riparo dalle inevitabili pressioni dei donatori internazionali, avviando il processo culminato nel 1992 con il ripristino del multipartitismo¹⁶.

Nel 1991 il presidente Ali Hassan Mwinyi nominò quindi una commissione presidenziale, presieduta dal giudice Francis Nyalali, cui affidò il compito di sondare l'opinione della popolazione tanzaniana riguardo alla possibilità di reintrodurre la competizione multipartitica. La Nyalali Commission presentò il suo rapporto finale nel febbraio del 1992. A dispetto del fatto che la larga maggioranza (77,2%) delle persone intervistate si fosse dichiarata a favore della riforma (e non dell'abolizione) del sistema a partito unico, la commissione raccomandò la reintroduzione del multipartitismo. Tale raccomandazione eliminò ogni dubbio riguardo alla natura verticistica della transizione democratica avviata dal Ccm¹⁷. Come lo studioso tanzaniano Issa Shivji scrisse: «La decisione di ripristinare il multipartitismo era già stata presa. [...] La *Nyalali Commission* fornì le motivazioni e le modalità per realizzare tale decisione»¹⁸.

La *Nyalali Commission* non si limitò a suggerire il ripristino della competizione multipartitica, ma propose anche l'attuazione di una serie di riforme istituzionali finalizzate a separare tra loro lo Stato e il Ccm. Tali riforme, tuttavia, vennero solo in minima parte attuate dal Governo. Il Ccm, inoltre, si guardò bene dal collaborare con i nascenti partiti di opposizione alla riforma del sistema politico. L'ex partito unico riuscì quindi a indirizzare il processo di democratizzazione in modo tale da mantenere una posizione di preminenza all'interno dello Stato¹⁹.

Con la reintroduzione del multipartitismo la Tanzania si trasformò così in un sistema a partito dominante. Negli ultimi tre decenni il Ccm ha sempre

15. H. Stein, *Economic Policy and the IMF in Tanzania: Conditionality, Conflict, and Convergence*, in H. Campbell, H. Stein (eds.), *The IMF and Tanzania: The Dynamics of Liberalisation*, Sapes Trust, Harare 1991.

16. M. Nyirabu, *The Multiparty Reform Process in Tanzania: The Dominance of the Ruling Party*, in «African Journal of Political Science», vol. 7, n. 2, 2002, p. 102.

17. G. Hyden, *Top-Down Democratization in Tanzania*, in «Journal of Democracy», vol. 10, n. 4, 1999.

18. I. Shivji, *Let the People Speak. Tanzania down the Road to Neo-Liberalism*, Codesria, Dakar, pp. 17-18.

19. K. Tambila, *The Transition to Multiparty Democracy in Tanzania: Some History and Missed Opportunities*, in «Verfassung und Recht in Übersee», vol. 28, n. 4, 1995; A.B. Makulilo, *Independent Electoral Commission in Tanzania: A False Debate?*, in «Representation», vol. 45, n. 4, 2009.

riportato larghe vittorie alle elezioni nazionali. Nel 1995 Benjamin Mpaka, candidato del Ccm, ottenne la presidenza dell'Unione con 4 milioni di voti (61,8% del totale dei voti espressi), mentre il Ccm conquistò 186 su 232 seggi "elettivi" in Parlamento²⁰. Nel 2000 Mpaka venne rieletto con 5,8 milioni di voti (71,7% del totale dei voti espressi), mentre il Ccm ottenne 202 seggi in Parlamento. Nel 2005 Jakaya Kikwete divenne quindi presidente con 9,1 milioni di voti (80,2% del totale), e il Ccm conquistò 206 seggi in Parlamento.

La costante crescita elettorale del Ccm subì tuttavia un'imprevista battuta di arresto nel 2010, quando emersero i primi segnali di un indebolimento del consenso di cui il partito godeva tra gli elettori. Pur mantenendo un'ampia maggioranza, il Ccm perse infatti una ventina di seggi in Parlamento. Kikwete inoltre vinse un secondo mandato presidenziale con solo 5,2 milioni di voti (62,8% del totale dei voti espressi). L'affluenza elettorale crollò infine al 42,8% rispetto al 72,4% del 2005.

Kikwete tentò quindi di riconquistare i consensi perduti avviando un processo di riforma costituzionale con il coinvolgimento dei partiti di opposizione. Se il presidente pensava di poter controllare tale processo, i suoi calcoli si rivelarono errati. I rappresentanti del Ccm e quelli dell'opposizione, infatti, si trovarono concordi nel proporre la creazione di un Governo del Tanganyika, una riforma che avrebbe comportato una radicale ristrutturazione dell'Unione, con tutte le incognite che ne sarebbero seguite. Una volta pubblicata la bozza della nuova costituzione, Kikwete rinunciò a indire il referendum promesso. Dal canto suo, divenuto presidente, Magufuli si affrettò a porre una pietra tombale sulla riforma costituzionale, dichiarando che essa non costituiva più una priorità per il Governo.

Le contraddizioni dello sviluppo

Durante le presidenze di Mpaka e Kikwete il Governo proseguì la politica di liberalizzazione economica intrapresa da Mwinyi a metà degli anni '80 con il sostegno dei donatori internazionali.

Se, dopo la fiammata registrata successivamente all'introduzione del programma di aggiustamento strutturale, la crescita economica aveva stagnato, dalla seconda metà degli anni '90 l'economia cominciò a correre²¹. Tra il

20. Il parlamento dell'Unione è composto da seggi "elettivi" e seggi "speciali". Questi ultimi sono assegnati ai partiti politici in proporzione ai voti ricevuti alle elezioni legislative al fine di riequilibrare la rappresentanza di genere.

21. B. Ndulu, N. Mwase, *The Building Blocks towards Tanzania's Prosperity. Lessons from Looking Back, and the Way Forward*, in C. Adam, P. Collier, B. Ndulu (eds.), *Tanzania. The Path to Prosperity*, Oxford University Press, Oxford 2017, p. 20.

2000 e il 2019 l'economia registrò una crescita media del 6,3%, per poi calare al 2% al 2020 e risalire al 4,3% nel 2021²². Il reddito pro capite ha invece registrato una crescita più contenuta e altalenante, a motivo degli alti tassi di aumento della popolazione, registrando una crescita media del 3,2% tra il 2000 e il 2020²³.

A dispetto del miglioramento degli indici economici e di alcuni indicatori sociali, la crescita non si è però tradotta in una significativa riduzione dei tassi di povertà, che sono rimasti alti, mentre parallelamente le disuguaglianze di reddito sono aumentate.

Secondo la più recente *Household Budget Survey*, pubblicata dal Governo nel dicembre 2020, il 26,4% della popolazione della Tanzania Mainland vive sotto la soglia di povertà (la precedente *Survey* del 2014 riportava un tasso del 28,2%), una percentuale che sale al 31,3% nelle aree rurali (era il 33,3% nel 2014)²⁴. Per quanto riguarda invece le disuguaglianze, secondo la Banca Mondiale l'indice di Gini è cresciuto da 35,3 nel 1991 a 40,3 nel 2007, per poi scendere a 37,2 nel 2011 e tornare a salire a 40,5 nel 2018²⁵. Anche l'indice di Palma mostra una tendenza storica all'aumento della quota del reddito nazionale dei gruppi T1 e T10 tra il 1990 e il 2015 e, parallelamente, una diminuzione di quella dei gruppi M50 e B40²⁶.

Come spiegare la contraddizione tra la crescita economica che la Tanzania ha registrato negli ultimi due decenni e il permanere di alti tassi di povertà? La risposta va cercata nel fatto che, come asserito dalla Banca Mondiale, «la crescita del Pil è stata trainata da settori in cui un numero limitato di persone è occupato e un numero ancora minore di poveri è attivo»²⁷. Mentre infatti il settore minerario e quello delle costruzioni hanno registrato alti tassi di crescita, l'agricoltura, da cui dipende economicamente circa il 70% della popolazione, ha registrato una crescita assai modesta. Tra il 2006 e il 2016 il settore agricolo è cresciuto del 3,5%, meno dell'economia nel suo comples-

22. Dati tratti da: data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2021&locations=TZ&start=2000 (ultimo accesso: 2 agosto 2022).

23. *Ibidem*.

24. United Republic of Tanzania, *Household Budget Survey 2011/12, Main Report*, July, National Bureau of Statistics and Ministry of Finance, Dar es Salaam 2014, p. 96; United Republic of Tanzania, *Household Budget Survey 2017/18. Final Report. Tanzania Mainland*, National Bureau of Statistics and Ministry of Finance and Planning, Dodoma 2020, p. 102.

25. Dati tratti da: data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=TZ (ultimo accesso: 2 agosto 2022).

26. G.G. Negroni, A. Pallotti, *Inequality and Democracy in (Southern) Africa*, in S. Jodhka (ed.), *Global Handbook of Inequality*, Springer, Cham, in corso di pubblicazione.

27. World Bank, *Realizing the Potential of Agriculture for Inclusive Growth and Poverty Reduction*, Tanzania Economic Update, Issue 13, December, World Bank, Washington 2019, p. 21.

so²⁸. L'aumento della produzione agricola è stato inoltre prevalentemente il risultato dell'espansione dei terreni coltivati, anziché di un aumento della produttività²⁹. Per quanto non siano mancati alcuni interventi del Governo a sostegno del settore agricolo (attraverso, ad esempio, il *National Agricultural Input Voucher Scheme* istituito nel 2002 e il *Fertiliser Bulk Procurement System* creato nel 2017), questi sono rimasti limitati e frammentati, principalmente a causa della visione politica del Governo, secondo la quale a stimolare la crescita del settore agricolo avrebbe dovuto essere non lo Stato, ma il settore privato³⁰. Tuttavia, mentre la fornitura statale di servizi di estensione agricola continuava a contrarsi³¹, gli investimenti privati nel settore agricolo sono stati molto limitati e la produttività è rimasta «tra le più basse in Africa sub-sahariana»³².

Come conseguenza, mentre la quota del settore agricolo nel complesso del Pil è passata dal 26% nel 2009 al 28,2% nel 2019, nello stesso periodo di tempo quella dell'industria (che comprende edilizia e miniere) è cresciuta dal 21,7% al 26,8%³³. Tuttavia, come osservato più sopra, la crescita dell'industria non si è tradotta nella creazione di un numero di nuovi posti di lavoro tale da assorbire in maniera significativa la popolazione in aumento. Al contempo, la stagnazione dell'agricoltura ha impedito la creazione di una forte domanda interna di beni manufatti.

A rendere più problematici questi dati ha contribuito il tasso di crescita della popolazione, del 2,9% nel 2021 (era del 3,1% nel 2000)³⁴. La crisi sociale nelle aree rurali, dove si registrano i segnali tanto di una crescente dif-

28. Ivi, pp. 5 e 49.

29. A. Wineman, T. Jayne, E. Modamba, H. Kray, *The Changing Face of Agriculture in Tanzania: Indicators of Transformation*, in «Development Policy Review», vol. 38. n. 6, 2020, pp. 696-698.

30. United Republic of Tanzania, *Agricultural Sector Development Strategy*, Government Printer, Dar es Salaam 2001; United Republic of Tanzania, *Agricultural Sector Development Programme (ASDP)*, Government Printer, Dar es Salaam 2006; B. Cooksey, *Marketing Reform? The Rise and Fall of Agricultural Liberalisation in Tanzania*, in «Development Policy Review», vol. 29, S1, 2011; United Republic of Tanzania, *National Agriculture Policy*, October, Ministry of Agriculture, Food Security and Cooperatives, Dar es Salaam 2013; A. Pallotti, *Rural Development and the Fight against Poverty in Tanzania: A Fifty-Year Perspective*, in A. Pallotti, C. Tornimbeni (eds.), *State, Land and Democracy in Southern Africa*, Ashgate, Farnham 2015.

31. United Republic of Tanzania, *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty II*, Ministry of Finance and Economic Affairs, Dar es Salaam 2010, p. 7.

32. Food and Agriculture Organization, *Review of Food and Agricultural Policies in the United Republic of Tanzania*, July, Food and Agriculture Organization, Rome 2013, p. 44.

33. World Bank, *Realizing the Potential*, cit., p. 65.

34. Dato tratto da: data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW?locations=TZ (ultimo accesso: 6 luglio 2022).

ferenziazione economica tra i nuclei familiari dediti all'agricoltura³⁵, quanto di un aumento delle disuguaglianze di reddito (con l'indice di Gini che è passato da 0,29 nel 2011/12 al 0,32 nel 2017/18)³⁶, è stata uno dei fattori alla base del rapido processo di urbanizzazione registrato negli ultimi decenni, un processo dalle inevitabili e rilevanti ripercussioni sociali e politiche³⁷.

La popolazione urbana è infatti cresciuta da 19 milioni di persone nel 1990 agli attuali 35 milioni nel 2020 (su una popolazione totale di 61 milioni)³⁸. Questo rapido processo di urbanizzazione ha provocato una serie di problemi sociali, dal momento che i giovani che dalle aree rurali si sono spostati nelle città in cerca di opportunità di lavoro si sono ritrovati prevalentemente relegati al settore informale e socialmente marginalizzati. Secondo alcune stime «più del 70% della popolazione urbana vive in insediamenti non pianificati dove mancano strade, trasporto, abitazioni, acqua, fognature, servizi igienico-sanitari, elettricità e altri servizi»³⁹.

In questo contesto, non può sorprendere che durante la campagna elettorale del 2015 Edward Lowassa, ex primo ministro costretto alle dimissioni nel 2008 perché coinvolto in uno scandalo finanziario e candidato alla presidenza da cinque partiti di opposizione raccolti nella *Coalition of Defenders of the People's Constitution*, scelse di giocare la carta del populismo, impiegando una retorica anti-elitista e facendo promesse mirabolanti nel tentativo di raccogliere consensi tra gli strati più poveri e emarginati della popolazione⁴⁰.

Le elezioni del 2015

Se le elezioni del 2010 avevano suonato un campanello di allarme per il Ccm, quelle del 2015 videro un ulteriore balzo in avanti dell'opposizione. Nonostante la vittoria di Magufuli alle elezioni presidenziali con 8,8 milioni di voti (58,4% del totale dei voti espressi), il risultato conseguito da Lowassa, che raccolse circa 6 milioni di voti (39,9% del totale), apparve sorprenden-

35. A. Wineman, T.S. Jayne, E. Isinika Modamba, H. Kray, *The Changing Face of Agriculture in Tanzania: Indicators of Transformation*, in «Development Policy Review», vol. 38, n. 6, 2020, pp. 699-702.

36. United Republic of Tanzania, *Household Budget Survey 2017/18*, cit., p. 107.

37. World Bank, *Who Wants a Job? The Magnetic Power of Cities*, Tanzania Economic Update, Issue 5, June, World Bank, Washington 2014.

38. Dati tratti da: data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=TZ e data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=TZ (ultimo accesso: 6 luglio 2022).

39. J. Aikaeli, J. Mtui, F. Tarp, *Rural-Urban Migration, Urbanisation and Unemployment: The Case of Tanzania Mainland*, in «African Journal of Economic Review», vol. 11, n. 1, 2021, p. 90.

40. D. Resnick, *Urban Poverty and Party Populism in African Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, p. 2.

te, soprattutto perché circa l'80% di tali voti proveniva non dalle regioni del nord, tradizionali roccaforti dell'opposizione, ma da quelle del centro e del sud del paese. Per quanto riguardava invece le elezioni parlamentari, il Ccm, per la prima volta dalla reintroduzione del multipartitismo, pur mantenendo una larga maggioranza in parlamento, conseguì meno del 70% dei seggi. L'opposizione, da parte sua, vinse un numero significativo di seggi non solo in collegi urbani, ma anche in collegi rurali. Questi dati, insieme al fatto che, con circa 6,1 milioni di voti, la coalizione di partiti che sosteneva Lowassa aveva raccolto più consensi di quest'ultimo, misero a nudo tanto l'ampiezza del malcontento serpeggiante nel paese nei confronti del Governo del Ccm, quanto la forza crescente dei partiti di opposizione⁴¹.

Tuttavia, mentre la crescita della presenza di questi ultimi in parlamento e l'aumento dell'affluenza elettorale, che si attestò al 58,3% alle elezioni legislative e al 62,4% a quelle presidenziali, sembrarono prefigurare un rafforzamento della competizione democratica nel paese, fattori quali il messaggio populista di Lowassa, la confusione che si impadronì del campo dell'opposizione nelle fasi successive alle elezioni e gli impedimenti subito frapposti dal Governo alle attività dei partiti di opposizione, come il divieto di svolgere comizi, non mancarono di sollevare seri interrogativi riguardo alla natura e alle prospettive del processo di democratizzazione in Tanzania.

Tali interrogativi divennero tanto più pressanti alla luce degli avvenimenti che accompagnarono le elezioni a Zanzibar. Non appena infatti erano cominciati a circolare i risultati ufficiosi delle elezioni nell'arcipelago, che vedevano il *Civic United Front* (Cuf) riportare una schiacciante vittoria sul Ccm, la *Zanzibar Electoral Commission* aveva deciso di annullare le elezioni. Nonostante la condanna di Stati Uniti e Unione Europea, nuove elezioni legislative e presidenziali si svolsero nel marzo del 2016, che il Cuf boicottò. Così, mentre Ali Mohamed Shein, candidato del Ccm, veniva eletto alla presidenza con il 91,4% dei voti e il partito di Governo faceva man bassa di seggi in parlamento, Zanzibar attraversava una nuova fase di tensione politica⁴².

41. United Republic of Tanzania, National Electoral Commission, *The Report of the National Electoral Commission on the 2015 Presidential, Parliamentary and Concillors' Elections*, Dar es Salaam: www.nec.go.tz/uploads/documents/en/1560339353-REPORT%20-%20NEC_%20ENGLISH_REVISIED.pdf (ultimo accesso: 15 marzo 2022).

42. La reintroduzione del multipartitismo anche nell'arcipelago nel 1992 era stata seguita da ondate di violenza politica in concomitanza con le elezioni del 1995, 2000 e 2005. L'accordo di *power-sharing* sottoscritto tra Ccm e Cuf grazie alla mediazione di Kikwete nel 2009 aveva invece consentito di svolgere l'anno successivo elezioni pacifiche e garantito una certa stabilità politica alle isole. A. Pallotti, *La rivoluzione mancata. Zanzibar tra autoritarismo e povertà*, in A. Pallotti, C. Tornimbeni, M. Zamponi (a cura di), *Sviluppo rurale e povertà in Africa australe. Le sfide del millennio*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2016.

Con il senno di poi è possibile affermare che gli avvenimenti a Zanzibar non rappresentarono il culmine di un'improvvisa e circoscritta crisi politica, ma l'avvio di un giro di vite autoritario da parte della leadership del Ccm, messa spalle al muro dalla crescita di un'opposizione che minacciava seriamente la sua permanenza al Governo.

Presidente per caso

La designazione di Magufuli come candidato del Ccm alle elezioni presidenziali del 2015 colse tutti di sorpresa. Il grande favorito alla vigilia del vertice del partito indetto per selezionare il candidato presidenziale era, infatti, Edward Lowassa. La candidatura di quest'ultimo fu tuttavia osteggiata dal presidente Kikwete, il quale preferì sostenere il suo ministro degli Esteri, Bernard Membe. Lo scontro che seguì finì per indebolire tanto Lowassa quanto Membe, facilitando l'emergere di un "candidato di compromesso", Magufuli appunto, vicino all'ex presidente Mkapa⁴³.

Parlamentare dal 1995, Magufuli era stato nominato ministro dei Lavori pubblici nel 2000, ministro della Terra nel 2005, ministro dell'Allevamento e della pesca nel 2008 e, di nuovo, ministro dei Lavori pubblici nel 2010. Per quanto ininterrottamente al Governo dal 2000, Magufuli non aveva mai rivestito cariche di primo piano all'interno del Ccm. Si trattava, dunque, di un tecnocrate a tutti gli effetti. Egli stesso si era definito "il re delle strade" quando nel 2005 un giornalista gli aveva domandato se per caso nutrisse ambizioni presidenziali⁴⁴. Questa sua esperienza di Governo avrebbe avuto un impatto rilevante sul suo operato una volta eletto presidente, come anche quello che apparve subito come il suo tallone di Achille: la mancanza di una forte base di sostegno all'interno del Ccm.

Davanti alla profonda crisi di consenso a favore del partito di Governo, la reazione di Magufuli consistette da una parte nel rilanciare con determinazione la promozione dello sviluppo economico e, dall'altra, nel soffocare l'opposizione, accusata da Magufuli di mettere a rischio la pace sociale e di ritardare la realizzazione dei programmi di sviluppo fomentando l'instabilità e minando la fiducia della popolazione nell'operato del Governo.

Sul piano economico Magufuli rilanciò la *resource-based industrialization strategy* che Kikwete aveva tracciato durante il suo secondo manda-

43. M. Tsubura, "Umoja ni ushindi" (Unity Is Victory): Management of Factionalism in the Presidential Nomination of Tanzania's Dominant Party in 2015, in «Journal of Eastern African Studies», vol. 12, n. 1, 2018, p. 73.

44. A. Ngurumo, *John Magufuli*, cit., p. 88.

to⁴⁵. Questa strategia, secondo Magufuli, non andava ripensata, ma attuata con maggiore slancio e determinazione, spazzando via innanzitutto l'inefficienza e la corruzione che si annidavano nel settore pubblico.

Da qui la campagna contro la corruzione lanciata subito dopo la sua elezione, al fine di eliminare una delle cause del malcontento verso il Ccm. Già nel luglio del 2015, nel suo discorso di investitura a candidato presidenziale del Ccm, Magufuli aveva preannunciato l'intenzione di fare della lotta alla corruzione una delle sue priorità, avvertendo «i leader e i funzionari corrotti [che ben presto] avrebbero avuto a che fare con lui»⁴⁶.

Alla campagna contro la corruzione se ne associò una contro gli incapaci e i lavativi annidati nell'amministrazione pubblica. Da subito, il presidente prese l'abitudine di compiere ispezioni improvvise negli uffici pubblici, per cogliere in flagrante e licenziare gli assenteisti o rimuovere dai loro incarichi quei funzionari considerati inadatti a conseguire gli obiettivi fissati dal Governo. Nel 2017 inoltre alcune migliaia di impiegati e funzionari statali vennero licenziati in seguito a una verifica intrapresa dal Governo su ordine del presidente dalla quale era emerso che i titoli di studio da essi presentati per ottenere un impiego nel settore pubblico erano falsi.

Queste campagne se da una parte minarono lo stato di diritto, elevando il presidente al di sopra della legge, dall'altra ne rafforzarono rapidamente la popolarità. Dal canto suo, Magufuli non esitò a trasformare la "caccia" ai corrotti e agli inetti in una carta per rafforzare il suo legame diretto con il popolo, un elemento di marcata impronta populista, licenziando in tronco amministratori di imprese o di enti pubblici o funzionari del Governo locale nel corso di visite ufficiali nelle regioni del paese o durante assemblee e comizi.

Determinato a "fare giustizia", Magufuli non esitò anche ad accusare alcuni grandi investitori stranieri di sfruttare le risorse naturali della Tanzania infrangendo le leggi nazionali e senza assicurare un adeguato ritorno economico al paese. Queste accuse vennero confermate dalle inchieste condotte da Governo e Parlamento nel 2017, le quali portarono alla luce le pratiche di elusione fiscale e di contrabbando cui erano dedite alcune aziende straniere⁴⁷.

Il braccio di ferro con gli investitori stranieri attivi nel settore minerario e, in particolare, il lungo contenzioso con *Acacia Mining*, risolto nel 2019, rappresentarono un tentativo sia di legittimare il Governo e la sua politica di sviluppo agli occhi della popolazione, sia di sottrarre ai partiti di opposizione una carta da essi utilizzata per minare la popolarità del Ccm. Nei fatti, il Governo si accontentò di imporre una multa contenuta ad *Acacia Mining*

45. J. Poncian, *Galvanising Political Support through Resource Nationalism*, cit., p. 82.

46. «Africa Confidential», vol. 56, n. 15, 24 July 2015, p. 7.

47. «Africa Research Bulletin», vol. 54, n. 6, 2017, p. 21.446.

(non di 190 miliardi di dollari Usa come inizialmente minacciato, ma di 300 milioni di dollari Usa), di aumentare le *royalty* e di riservarsi il diritto di acquisire una partecipazione maggiore nella proprietà delle imprese minerarie rispetto al passato, continuando però a promuovere gli investimenti stranieri nel settore minerario.

Per gran parte di studiosi e osservatori, le nuove leggi sullo sfruttamento delle risorse minerarie approvate dal Parlamento nel 2017 avrebbero rappresentato la prova della svolta nazionalistica intrapresa da Magufuli in ambito economico (su cui torneremo più sotto)⁴⁸. In realtà, queste leggi non segnarono l'abbandono del modello di crescita trainata dal mercato perseguito dal Governo nei decenni precedenti. Al contrario, tale modello trovò conferma nel nuovo piano quinquennale adottato nel 2020 (analizzato nel paragrafo successivo). Anche l'impatto delle azioni intraprese da Magufuli per tutelare i piccoli minatori si rivelò effimero e di portata assai limitata⁴⁹. Ancora una volta, Magufuli fece leva su alcuni elementi dell'eredità nyereriana, come il richiamo all'uguaglianza tra i cittadini e all'inclusività nei processi di sviluppo, ancora oggi vivi nella cultura politica tanzaniana, per rafforzare la popolarità del suo Governo agli occhi della popolazione.

L'eredità del partito-Stato dell'epoca socialista si è rivelata in maniera ancora più compiuta nel tentativo perseguito con innegabile efficacia da Magufuli di stroncare ogni forma di opposizione al Governo e al Ccm.

L'idea più volte espressa da Magufuli che «i tanzaniani vogliono lo sviluppo, a prescindere dalle loro affiliazioni politiche»⁵⁰, anch'essa di matrice nyereriana, servì a giustificare la durissima repressione dei partiti di opposizione, delle organizzazioni della società civile e dei media indipendenti. Se la repressione e la delegittimazione dei partiti di opposizione da parte del Governo non potevano apparire elementi di novità alla luce di quanto avvenuto in Tanzania e a Zanzibar nei tre decenni trascorsi dal ripristino della competizione multipartitica, nuove tuttavia furono la forza e la determinazione con cui Magufuli tentò di sbarazzarsi della minaccia politica rappresentata dai partiti di opposizione.

In aggiunta a una serie di leggi e provvedimenti adottati per limitare le attività dei partiti politici e rafforzare il controllo e l'influenza del Governo su questi ultimi, come il *Political Parties Act* approvato dal Parlamento

48. T. Jacob, R. Hundsbæk Pedersen, *New Resource Nationalism? Continuity and Change in Tanzania's Extractive Industries*, in «Extractive Industries and Society», vol. 5, n. 2, 2018, pp. 287-288.

49. A. Kinyondo, C. Huggins, *Resource Nationalism in Tanzania: Implications for Artisanal and Small-Scale Mining*, in «Extractive Industries and Society», vol. 6, n. 1, 2019.

50. J. Poncian, *Galvanising Political Support through Resource Nationalism*, cit., p. 84.

nel 2019, i leader dell'opposizione furono fatti bersaglio di intimidazioni da parte degli apparati di sicurezza, di ripetuti arresti sulla base di accuse pretestuose e di violenze rimaste impunte. Nel settembre 2017 Tundu Lissu, *chief whip* del *Chama cha Demokrasia na Maendeleo* (Chadema) in Parlamento, sopravvisse miracolosamente a un grave attentato i cui artefici non furono mai individuati⁵¹. Il Ccm inoltre incoraggiò il passaggio di numerosi parlamentari dell'opposizione nelle fila del partito di Governo, mentre un'insana-ibile spaccatura all'interno del Cuf, alimentata dallo stesso Governo, relegò tale partito all'irrilevanza politica⁵².

Il Governo limitò anche pesantemente l'operato dei gruppi della società civile e dei media, chiudendo ripetutamente siti e testate, mentre a più riprese le forze di sicurezza intervenivano a reprimere con la violenza manifestazioni e proteste. Nel febbraio del 2018 Akwilina Akwilini, una studentessa di 22 anni, venne uccisa dalla polizia durante una manifestazione studentesca all'interno del campus della University of Dar es Salaam⁵³. Poche settimane prima, il giornalista Azory Gwanda era misteriosamente scomparso. Ad oggi non si hanno ancora sue notizie. Altri rapimenti e aggressioni ai danni di giornalisti, attivisti dei diritti umani e imprenditori (apparentemente invisibili a Magufuli) ebbero luogo negli anni successivi, alimentando il sospetto di un coinvolgimento degli apparati di sicurezza in queste violenze.

Se per alcuni osservatori l'iniziale posizione di debolezza di Magufuli all'interno del Ccm contribuì a spingere il nuovo presidente a fare leva sui servizi segreti e gli apparati di sicurezza per puntellare la sua leadership, con il passare del tempo Magufuli nominò ai vertici del Ccm uomini a lui fedeli, affermando così il suo controllo sul partito.

Un primo bilancio

Ci vorrà del tempo prima che siano disponibili i dati sull'andamento degli indicatori economici e sociali durante la presidenza di Magufuli, morto nel marzo del 2021 verosimilmente di Covid-19, virus la cui gravità egli stesso aveva sempre negato, invitando la popolazione a combatterlo attraverso la preghiera e il ricorso alla medicina tradizionale. Alcune considerazioni tutta-

51. «Africa Research Bulletin», vol. 54, n. 9, 2017, p. 21.591.

52. M. Collord, *Tanzania's 2020 Elections: Returns of the One-Party State*, *Études de l'Ifri*, Institut français des relations internationales, Paris, February 2021, pp. 13-19: www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/collord_tanzania_2020_election_2021.pdf (ultimo accesso: 15 marzo 2022).

53. «Africa Research Bulletin», vol. 55, n. 2, 2018, p. 21.773.

via possono essere svolte riguardo ai risultati della sua politica economica e alla sua eredità politica.

Durante la presidenza di Magufuli il tasso di crescita dell'economia si è mantenuto alto: 6,2% nel 2015, 6,9% nel 2016, 6,8% nel 2017, 5,4% nel 2018 e 5,8% nel 2019, per poi calare al 2% nel 2020 e tornare al 4,3% nel 2021⁵⁴.

Nel complesso, nei sei anni alla presidenza Magufuli tentò di correggere alcune storture del processo di crescita economica, senza tuttavia affrontare in maniera incisiva gli squilibri che lo caratterizzavano. Le linee di fondo della strategia economica di Magufuli emergono chiaramente dal *National Five-Year Development Plan 2021/22-2025/26*, adottato dal Governo nel giugno del 2021 ma redatto durante la sua presidenza, documento che ha confermato la visione politica di impronta neo-liberista che aveva ispirato l'azione dei Governi tanzaniani negli ultimi decenni. L'obiettivo di fondo del piano quinquennale è infatti quello di promuovere la crescita attraverso l'aumento delle esportazioni sul modello dei paesi asiatici, ponendo un forte accento sul ruolo del settore privato e sull'industrializzazione. Come per i documenti di programmazione economica adottati nel recente passato, anche per il *National Five-Year Development Plan 2021/22 - 2025/26* la riduzione della povertà costituirà un esito "naturale" della crescita economica⁵⁵. Nelle parole del documento:

In paesi come Corea del Sud, Brasile, Cile, Indonesia, Malaysia, Singapore, Thailandia e Vietnam, il Governo plasmò una visione convincente e compattò gran parte della popolazione dietro tale visione. La *leadership* fu coadiuvata da una popolazione reattiva e disciplinata, e si focalizzò sullo sviluppo delle imprese. In risposta, la classe capitalistica locale sviluppò la capacità di operare nelle catene globali del valore alla stregua delle multinazionali dotate di maggiore esperienza⁵⁶.

Affermazioni come questa sembrano avvalorare la tesi di quegli studiosi che, come sopra accennato, hanno intravisto nella politica di Magufuli una nuova forma di "nazionalismo economico"⁵⁷. In realtà, la presenza dello Sta-

54. World Bank, *Realizing the Potential of Agriculture*, cit., 60; World Bank, *Empowering Women. Expanding Access to Assets and Economic Opportunities*, in «Tanzania Economic Update», Issue 17, March 2022, World Bank, Washington, p. 57.

55. United Republic of Tanzania, *National Five-Year Development Plan 2021/22–2025/26. Realising Competitiveness and Industrialisation for Human Development*, Ministry of Finance and Planning, Dar es Salaam, June 2021, p. 26.

56. United Republic of Tanzania, *National Five-Year Development Plan 2021/22–2025/26*, cit., p. 59.

57. T. Jacob, R. Hundsbæk Pedersen, *New Resource Nationalism?*, cit.; D. Paget, *Again, Making Tanzania Great: Magufuli's Restorationist Developmental Nationalism*, in «Democratization», vol. 27, n. 7, 2020.

to nell'economia si è essenzialmente articolata attraverso l'avvio di alcuni grandi progetti infrastrutturali, come la costruzione di nuove linee ferroviarie, di nuove centrali idroelettriche, di un oleodotto tra l'Uganda e il porto di Tanga, ecc., la cui realizzazione richiederà anni e i cui costi saranno elevatissimi. Nel complesso, la gestione dell'economia è rimasta nelle mani del settore privato.

Questo dato emerge in maniera lampante nell'*Agricultural Sector Development Programme II*, che ha (giustamente) concentrato l'attenzione sul rilancio della piccola agricoltura, marcando così un passo avanti rispetto all'enfasi posta nei due decenni precedenti dal Governo sul rilascio dei certificati di proprietà come motore degli investimenti, ma che ha lasciato di fatto la gestione dell'agricoltura nelle mani del settore privato, rinunciando a intervenire attivamente per porre riparo ai fallimenti del mercato o a una serie di squilibri strutturali (attraverso l'erogazione di sussidi o di prestiti ai contadini, ad esempio). Nelle parole del documento:

la creazione di un settore privato diversificato, competitivo e solido in grado di stimolare lo sviluppo del settore agricolo avrà luogo attraverso un aumento dei flussi di investimenti privati e dei servizi in tale settore. Ciò avverrà per mezzo di un sostegno pubblico finalizzato al miglioramento delle condizioni e dei sistemi in cui opera il settore privato⁵⁸.

Nei fatti, la quota di bilancio statale destinata all'agricoltura si è mantenuta a un livello molto modesto: è stata del 1,6% nel 2019/20, dell'1,3% nel 2020/21 e dell'1,7% nel 2021/22. Né sono aumentati significativamente gli investimenti stranieri nel settore agricolo, che nel 2017 ha ricevuto solo il 6% degli investimenti stranieri diretti in Tanzania, rispetto al 21% del settore minerario, che pure ha registrato un forte calo a causa delle tensioni tra il Governo e alcune grandi multinazionali sopra analizzate⁵⁹.

Quando Magufuli ha tentato di interferire con il funzionamento dei mercati, ad esempio ostacolando le esportazioni di zucchero con l'obiettivo di calmierarne il prezzo, o dando ordine all'esercito di acquistare l'intero raccolto di anacardi nel 2018 per assicurare un prezzo congruo ai produttori, gli esiti sono stati disastrosi⁶⁰.

58. United Republic of Tanzania, *Agricultural Sector Development Programme (ASDP II). Agricultural Sector for Industrial Development*, Ministry of Agriculture, Dar es Salaam, November 2017, p. 95.

59. Tanzania Investment Centre, *Tanzania Investment Report 2018*, Dar es Salaam 2018, p. 16.

60. A. Andreoni, D. Mushi, O. Therkildsen, *The Political Economy of "Scarcity" in East Africa: A Case Study of Sugar Production, Smuggling and Trade in Tanzania*, Anti-

Il calo complessivo dei flussi di investimenti stranieri verso la Tanzania e l'aumento del debito pubblico (analizzato più sotto) a parte, durante la presidenza di Magufuli non sembrano essersi quindi registrate rilevanti discontinuità nell'andamento dell'economia. Per quanto riguarda la povertà e le disuguaglianze, recentemente la Banca Mondiale ha sottolineato le contraddizioni del processo di sviluppo registrato nell'ultimo decennio in Tanzania osservando che:

tra il 2012 e il 2018 il PIL è cresciuto eccezionalmente del 45,5%, mentre il tasso di povertà nazionale è sceso solo del 6,4% [...]. L'impatto relativamente debole della crescita sulla riduzione della povertà e il rapido aumento della popolazione hanno fatto aumentare il numero di tanzaniani che vivono al di sotto della soglia nazionale di povertà da 12,3 milioni nel 2012 a 13,9 milioni nel 2018⁶¹.

Nel corso dell'ultimo decennio, non solo i tassi di povertà sono rimasti alti, ma anche le disuguaglianze sono cresciute. Ancora nelle parole della Banca Mondiale: «tra il 2012 e il 2018 il consumo reale pro capite è cresciuto più rapidamente tra le unità familiari più ricche rispetto a quelle più povere [...], ampliando le disuguaglianze»⁶². Ricerche di natura qualitativa hanno inoltre riscontrato un aumento delle disuguaglianze nelle aree rurali, legate in particolare alla diffusione della coltivazione di nuovi prodotti agricoli per l'esportazione⁶³. Infine, recentemente la Banca Mondiale ha rimarcato che il tasso nazionale di povertà è salito almeno al 27% come effetto della crisi internazionale legata al Covid⁶⁴.

Rispetto a un quadro economico e sociale di sostanziale continuità con il recente passato, un ulteriore elemento di allarme è emerso in questi ultimi anni: il debito pubblico ha infatti ripreso a correre per effetto dei grandi investimenti infrastrutturali inaugurati dall'ex presidente, toccando i 29,6 miliardi di dollari Usa nel 2021 (equivalenti al 40,6% del Pil). Attualmente, il servizio sul debito assorbe il 35% delle entrate del Governo⁶⁵. Questi dati

Corruption Evidence Working Paper 31, SOAS, London 2020: ace.soas.ac.uk/wp-content/uploads/2020/12/ACE-WorkingPaper031-SugarProduction-201215.pdf (ultimo accesso: 3 giugno 2022).

61. World Bank, *Raising the Bar. Achieving Tanzania's Development Vision*, Tanzania Economic Update, Issue 15, World Bank, Washington, February 2021, p. 61.

62. Ivi, p. 62.

63. D. Brockington, *Persistent Peasant Poverty and Assets. Exploring Dynamics of New Forms of Wealth and Poverty in Tanzania (1999-2018)*, in «Journal of Peasant Studies», vol. 48, n. 3, 2021, pp. 215-216.

64. World Bank, *Transforming Tourism. Toward a Sustainable, Resilient, and Inclusive Sector*, in «Tanzania Economic Update», Issue 16, World Bank, Washington, July 2021, p. 27.

65. World Bank, *Empowering Women*, cit., p. 24.

hanno spinto la Banca Mondiale a suonare un campanello di allarme, che il Governo della nuova presidente Samia Suluhu Hassan non è porsa incline ad ascoltare⁶⁶.

È però dal punto di vista politico che la Tanzania appare oggi un paese radicalmente diverso da quello che Magufuli aveva ereditato da Kikwete. Non a caso, qualche osservatore ha parlato di un nuovo “stato a partito unico”⁶⁷.

Le elezioni del 2020 hanno infatti segnato una grave battuta di arresto per il (già incerto) processo di democratizzazione, dal momento che il Ccm ha vinto tutti i seggi in parlamento tranne uno, mentre Magufuli veniva riconfermato alla presidenza con 12,5 milioni di voti (84,4% dei voti espressi), contro 1,9 milioni di voti di Tundu Lissu (13%), candidato di Chadema e Act-Wazalendo. Parallelamente, a Zanzibar Hussein Mwinyi, candidato del partito di Governo, ha raccolto il 76,2% dei voti, mentre Seif Sharif Hamad, il carismatico leader dell’opposizione, ha ottenuto solo il 19,8% dei voti. Come spiegare il consenso plebiscitario per Magufuli e il Ccm e, parallelamente, la débâcle di un’opposizione che solo cinque anni prima sembrava costituire una seria minaccia per il Ccm?

Osservatori e studiosi si sono trovati concordi nell’individuare negli ostacoli frapposti da Governo e forze di sicurezza alle attività di campagna elettorale dei partiti di opposizione, nelle intimidazioni ai danni dei loro leader e sostenitori prima e durante le elezioni, nell’esclusione di numerosi candidati dell’opposizione dalle elezioni ad opera della *National Electoral Commission* e nella manipolazione dei risultati elettorali da parte di quest’ultima le ragioni dell’affermazione di Magufuli e del Ccm e l’esclusione di fatto dell’opposizione dai banchi del parlamento⁶⁸.

Conclusioni

Le elezioni del 2020 hanno segnato il culmine di un processo di chiusura autoritaria avvenuto in Tanzania durante la presidenza di Magufuli e finalizzato a conservare il potere nelle mani del Ccm. Questo processo fu avviato dopo le elezioni del 2015 in risposta alla crescita elettorale dell’opposizione, che ha dato voce alla disillusione e al malcontento verso un modello di svi-

66. «The Citizen», 1° marzo 2022.

67. M. Collord, *Tanzania's 2020 Elections*, cit.

68. «Africa Research Bulletin», vol. 57, n. 10, 2020, p. 22.895-22.896; Redet, *Interim Statement on the 2020 General Elections in Tanzania*, 3 November 2020: www.udsm.ac.tz/web/index.php/centres/redet/announcements/redet-interim-statement-on-the-2020-general-elections-in-tanzania,-3rd-november-2020 (ultimo accesso: 24 gennaio 2021).

luppo che ha garantito alti tassi di crescita senza però una parallela, significativa riduzione degli indicatori di povertà e delle disuguaglianze e verso il Ccm, il partito da sempre al potere e artefice di tale modello. Non sono stati quindi la “cultura” africana o il neopatrimonialismo, ma i limiti delle politiche di sviluppo perseguite negli ultimi due decenni dal Governo tanzaniano a provocare una risposta autoritaria da parte di una leadership politica che si è storicamente dimostrata incapace di affrontare le contraddizioni insite nella transizione democratica avviata nei primi anni '90.

Per quanto in questi ultimi mesi la presidente Samia Suhulu Hassan abbia avviato un dialogo con i principali leader dell'opposizione, molte incognite rimangono sul futuro politico della Tanzania. In primo luogo, è necessario capire se e come i partiti politici di opposizione, le organizzazioni della società civile e i mass media indipendenti potranno tornare a far sentire la loro voce. In secondo luogo, bisognerà vedere come una presidente e un partito di Governo in grave crisi di popolarità, a causa dei contraccolpi negativi sia della pandemia di Covid-19, sia della guerra della Russia contro l'Ucraina sul tessuto economico e sociale tanzaniano, affronteranno le prossime elezioni.

Come già in altri paesi africani, anche in Tanzania il sistema politico sembra avviato a diventare un ibrido all'interno del quale le forme della democrazia liberale convivono con elementi di marcato autoritarismo.

Il populismo latinoamericano, un'ideologia di luoghi comuni

Loris Zanatta

I luoghi comuni sono forme di pigrizia mentale. E la pigrizia mentale è una fabbrica di luoghi comuni. Uniti insieme elevano a dogma ciò che è opinabile, a legge generale l'evento particolare, a semplicità la complessità. Prendono la parte e ne fanno il tutto, a quel che si vede prediligono quel che si dice. Condensati in formule banali e accattivanti, girano di bocca in bocca, dai bar arrivano alle accademie e dalle accademie ritornano nei bar. Finché la mezza verità s'erge a verità assoluta, la scemenza a bella trovata, il *flatus vocis* ad articolo di fede. Se questo sono e così funzionano i luoghi comuni, di luoghi comuni sono colmi i populismi in generale e i populismi latinoamericani in particolare. Dei luoghi comuni fanno slogan politici, canti di corteo, urla da comizio. Eretti a granitiche certezze, intorno a essi crescono le comunità populiste, si scaldano cuori e menti dei devoti, si creano identità inossidabili: il passo dal luogo comune all'ideologia è breve, comodo, spontaneo. Nessuno si chiederà più a quel punto se il luogo comune populista sia o no fondato, non si discute ciò che è vero a priori.

Per non saltare di luogo in comune in luogo comune né rispondere a luoghi comuni con altri luoghi comuni, sarà però dapprima il caso di spiegare di cosa parliamo. Non solo perché è un dovere, ma perché di populismo si parla spesso a vanvera. Il populismo di cui parlo è, con Cas Mudde, «un'ideologia che considera la società divisa in due gruppi antagonisti e omogenei, il “popolo puro” e l'“élite corrotta”». Tale ideologia sostiene che la divisione tra loro è «morale» e che «la politica dovrebbe esprimere la “volontà generale” del popolo»¹. Non è l'unica definizione possibile, forse nemmeno la migliore, ma viene al caso per mettere in fila i luoghi comuni populistici di cui andiamo in cerca. Quelli che, inanellati tra loro, formano una narrazione, e con la narrazione, appunto, una ideologia: la purezza del popolo, la corruzio-

1. C. Mudde, *The Populist Zeitgeist*, in «Government and Opposition», vol. 39, n. 4, 2004, pp. 541-563.

ne dell'élite, la morale del populismo e la democrazia populista. Sono veri? Sono fondati? Il popolo populista è puro? Il suo nemico è una élite immorale? La sua superiorità morale s'oppona all'immoralità del capitalismo e del neoliberalismo? I populismi sono vere democrazie e le democrazie liberali tirannie del denaro? Questi sono, a prenderli per le corna, i luoghi comuni populistici per eccellenza. Vediamoli.

L'amore è cieco. Il popolo populista è puro

Il popolo è il principe dei luoghi comuni populistici, il faro che illumina tutti gli altri. I populistici gli devono perfino il nome. Lo nominano prima e dopo i pasti, l'evocano a ogni curva di strada, l'amano d'un amore sconfinato e incondizionato. L'amore è cieco, vede il bello ma non il brutto, del difetto fa virtù, fantastica e idealizza. Fino al brusco risveglio, al dì in cui, caduto il velo, la realtà appare per quel che è, spigoli e armonie. Non per il populismo! Il suo amore per il popolo non scema mai, non sfiorisce, non cede al logorio del tedio e del tempo. Sarà che più che una cosa ama un'idea, che del popolo ha fatto, appunto, un luogo comune. Com'è, chi è, cosa fa il popolo del populismo? Facciamolo dire ai populistici!

Che fosse il tropico, chissà, il sentimentalismo caraibico a spiegarne gli eccessi mielosi. Fatto sta che Hugo Chávez non si tratteneva: il suo popolo era «amato», era «sacro». Lui? Era il «cuore» del popolo. Quante virtù aveva, quant'era «fervente» il suo popolo²! Mai come quello cubano, «il più nobile e sensibile popolo al mondo». Così tuonava Fidel Castro, perentorio e competitivo. Nel suo cuore, giurò mille volte, «c'era solo lui»³. Juan D. Perón era più *tanguero*: del popolo argentino, diceva commosso, «porto la musica più meravigliosa nell'udito!»⁴. Musica mandata a memoria da Néstor Kirchner, un vero «animale da popolo» per la moglie Cristina, felice di «stare» anch'essa «nel cuore» del popolo⁵. «Popolo solidale», va da sé, «popolo valoroso», ricco di «onestà» e di «straordinaria fraternità», s'emoziona Andrés Manuel López Obrador⁶. Può un tal popolo non avere «sempre ragione»? Può sbagliarsi? Giammai per Papa Francesco, per il populista medio⁷. Quanto cuore, no? Quanto amore! Che sfavillio di frasi fatte, che trionfo di luoghi comuni!

2. Le citazioni di H. Chávez sono disponibili al sito: www.todochavezenlaweb.gob.ve.

3. Le citazioni di F. Castro sono disponibili al sito: www.cuba.cu.

4. Le citazioni di J.D. Perón sono disponibili al sito: www.jdperon.gov.ar.

5. Le citazioni di C. Fernández de Kirchner sono disponibili al sito: www.cfkargentina.com.

6. Le citazioni di A.M. López Obrador sono disponibili al sito: presidente.gob.mx.

7. Le citazioni di J.M. Bergoglio sono disponibili al sito: www.arzbaires.org.ar.

Così puro è il popolo populista, così mitico da non poter essere, recita la definizione, che «omogeneo al suo interno». Di mamma ce n'è una sola, suona un luogo comune. Madre sola di un popolo Uno, di un popolo che trascende le persone come un organismo vivente trascende i suoi organi. La pluralità spezza l'unità naturale, la cacofonia l'armonia del creato, l'eresia la fede comune. Perciò Dio inviò Eva Perón a salvare la «fede e l'essenza» del popolo⁸. Somma di pregi, intreccio di virtù, corpo vivo e quintessenza del luogo comune, il popolo ama e odia, gioisce e soffre, s'esalta e si deprime, muore e risorge. «Morto» era il popolo messicano prima di risorgere come «un Lazzaro collettivo», c'insegna López Obrador, che ne ha «raccolto i sentimenti». Il parlamento argentino approva la legalizzazione dell'aborto? È contro «il sentire del popolo», insorgono i vescovi, che di quel sentire sono a quanto pare custodi⁹. Il “popolo uno” è un'orchestra che suona all'unisono, una grande *ola* in uno stadio di calcio, una platea di fedeli in ascolto dell'omelia. Ignaro di rivangare luoghi comuni vecchi come Platone, Castro scioglie le persone, transitorie, nel popolo, eterno: «un solo popolo» con «un solo volto» dove «tutti pensano uguale» perché hanno «la stessa fede»: «un fascio». Un fascio come il popolo di Mussolini, «il più omogeneo mai creato», pronto, col «sangue dell'impero» e «il lavoro fecondo» a raggiungere «l'unità morale» attraverso cui «l'anima di un popolo è salva»¹⁰. O il *volk* di Hitler, di cristallina purezza «sia nel corpo sia nell'anima»¹¹. E di Stalin, «coraggioso e perspicace» al punto di «fare miracoli»¹². E così tanti altri popoli sparsi per il mondo, tutti modesti, semplici, buoni ma capaci di cose grandiose, popoli poveri ma nobili, popoli “nuovi” formati da uomini nuovi. Popoli sacri.

Sacri ma muti. I popoli populistici sentono ma non parlano, inneggiano ma non opinano, invocano ma non riflettono, annuiscono e non criticano. Colmano le piazze su cui s'ergono balconi come pulpiti nelle chiese. Cosa vogliono? Cosa cercano? Cuore d'oro, qualcuno dovrà pur dargli voce! Voce ai senza voce, predica il luogo comune. E poiché il popolo è Uno, Una sarà la sua voce, la voce del Capo, voce di Dio: vox Populi, vox Dei. O anche: *Ein volk, Ein Führer*. Ventriloquo del popolo, il caudillo parlerà per lui. Riassumendo: il popolo populista parla per mezzo di un capo che dice di parlare per il popolo. Il capo scarica sul popolo la responsabilità di ciò che in nome del popolo lui fa e decide. Chi comanda chi? Chi obbedisce a chi? Non ci

8. N. Galasso, *Padre Hernán Benítez. Yo fui el confesor de Eva Perón*, HomoSpaiens, Buenos Aires 1999.

9. *Mensaje del Cardenal Mario Poli*, 10 de enero de 2021, www.aciprensa.com.

10. Le citazioni di B. Mussolini sono disponibili al sito: www.mussolinibenito.net.

11. Le citazioni di A. Hitler sono disponibili al sito: www.nomeeradio.ee.

12. Le citazioni di J. Stalin sono disponibili al sito: www.marxist.org.

sarà il trucco? «Farò ciò che vuole il popolo», grondava umiltà Eva Perón. Ma anche, all'inverso, «il popolo segue i suoi eroi». Eroi per i quali, Castro ne era certo, il popolo «è pronto a morire». E a uccidere, ovvio. Toccò poi a Cristina Kirchner prendere «le bandiere del popolo». O il popolo le sue? Quale leader populista non ha mai pronunciato tali, fatidiche parole? Chi non è caduto nella tentazione di inebriarsi al proprio gioco di parole? Sarà per quello che un po' tutti, colti o illetterati, megalomani o spiritati, amano ispirarsi ai Napoleone o evocare la teoria dei grandi uomini di Thomas Carlyle, ammirano Alessandro Magno e si vedono nelle vesti di Gesù. Ma l'inganno è presto svelato: quel che per definizione è una relazione, il rapporto tra governato e governante, il populismo la trasforma in fusione. Ciò che nella storia è informe e imperfetto, il popolo, il populismo eleva a corpo mistico. Perciò il popolo del populismo non si fonda sulla ragione, ma è mosso dalla fede.

Il popolo è dunque il luogo comune populista per eccellenza. Tutto ciò che il populismo ama e odia, desidera o combatte, sogna e teme è «del popolo, dal popolo, per il popolo». E se il popolo del populismo è così puro e omogeneo, se è un organismo vivente in costante pericolo di morte, il fine supremo della sua felicità giustificherà ogni mezzo, dall'abuso di potere alla violenza rivoluzionaria, dalla demagogia più sfrenata alla bugia più spudorata, dalla censura al genocidio. Perché no, se il populista si ritiene in suo nome investito di una missione provvidenziale? Se deve liberarlo, riscattarlo, salvarlo? Il suo orizzonte non è la legge ma il Bene, e il suo popolo non è “un” popolo ma “il” popolo.

Come luogo comune, salta agli occhi, il popolo è tra i più forti e sottili, duttili e pervasivi. Evocarlo scalda i cuori e gonfia i petti, fa sentire compresi e protetti. Così funzionano i luoghi comuni: la realtà s'erge in essi a mito. E i miti non sono potenti perché veri, ma per il bisogno che soddisfano in chi ci crede. Il popolo dunque esiste? Certo! Ma il popolo è anche così virtuoso? E così omogeneo? Il populismo è il governo del popolo? Ora sì e ora no, a seconda. In senso pratico, hanno notato in tanti, nessun popolo si governa mai da sé, governa sempre per mezzo di qualcun altro¹³. La retorica populista è per l'appunto questo: retorica. Né esiste in natura un popolo così omogeneo da esprimersi in modo univoco per bocca di un solista: è un modo di dire, una metafora. Laddove ciò avviene, come spesso avviene nella storia dei populismi, è perché il popolo è diventato massa inerte, tribù in balia dello sciamano. O perché la sua omogeneità, sempre relativa, è stata raggiunta estirpando a forza l'eterogeneità. Ossia attraverso coazione e repressione, violenza e intimidazione, ostracismo ed emarginazione. E qui s'arriva al punto. Basta poco perché un popolo eroico diventi un popolo vile e un popolo puro un popolo malvagio.

13. Karl Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Madrid 2010.

Ancor meno serve perché il popolo buono e sacro per taluni diventi oppressivo e spietato per altri. Popolo è anche quello che denuncia l'eretico all'Inquisizione e l'ebreo alla Gestapo, che segnala il vicino alla Stasi e manda il *citoyen* sgradito alla ghigliottina. Non è popolo il popolo che plaude al Duce mentre dichiara la guerra? Che osanna Perón mentre minaccia di ammazzarne cinque per ogni caduto dei suoi? Che inneggia alle conquiste di Putin e ruggisce alle minacce di Ortega o Maduro? È il popolo indomito che perseguita il dissenso, il popolo esaltato che guida gli *actos de repudio* a Cuba, il popolo omertoso per cui la mafia non esiste. Il popolo che ama è anche il popolo che odia, il popolo Uno è anche il popolo che schiaccia l'Altro. Il popolo del populismo non è il popolo che impone limiti agli abusi della tirannia, ma è il popolo in nome del quale la tirannia li giustifica. E amare il popolo è un po' amare tutti per non amare qualcuno. Nessun luogo comune è più bello del popolo, nessuno meno innocuo.

Chi non ti ama non ti merita. Il popolo è vittima di una élite corrotta

Per il populismo non c'è popolo puro senza élite corrotta che ne minacci la purezza. E tanto è buono e amorevole il primo quanto perfida e insensibile la seconda. Quanti nemici ha il popolo populista! Ogni nemico il suo stereotipo, il suo luogo comune. Anche se, a farci caso, è sempre lo stesso nemico. Che differenza c'è tra il *gusano* di Fidel Castro, l'*escuálido* di Hugo Chávez, il *fifi* di López Obrador, il *gorila* antiperonista, il *contrera* di Daniel Ortega? Cosa distingue l'*oligarquía* di Juan Perón dai *chetos* di Cristina Kirchner? Il comunista che ossessiona Jair Bolsonaro dal fascista che Nicolás Maduro vede ovunque¹⁴? Non c'è popolo populista che non animalizzi il nemico, che non disumanizzi una minoranza, premessa necessaria per eliminarla. L'inclusione del popolo implica la vendetta contro una élite additata a causa delle sofferenze del popolo. Che élite?

La colpa della élite è di non essere come il popolo. E se il popolo populista è umile essa sarà supponente, se esso è povero essa sarà ricca. L'élite contro cui si scaglia il populismo è una élite del sapere o una élite del denaro. Un gruppo istruito, una minoranza benestante, meglio se dedica al commercio e alla finanza, attività ignobili che insozzano col vil denaro¹⁵: un cammello

14. Le citazioni di J. Bolsonaro sono disponibili al sito: www.gov.br; quelle di N. Maduro sono disponibili al sito: mppre.gob.ve.

15. A. Escotado, *Los enemigos del comercio. Una historia moral de la propiedad*, Espasa, Madrid 2013-2019.

passerà dalla cruna di un ago prima che un ricco entri in Paradiso, la Bibbia è la maggior miniera di luoghi comuni populistici in America Latina. Ricchi e intellettuali, banche e giornali sono i bersagli prediletti. Nessun'altro corrompe altrettanto l'anima pura del popolo col virus dell'egoismo e la piaga del materialismo.

Quante crociate di Rafael Correa contro «la stampa corrotta»¹⁶, quante minacce di Evo Morales ai giornalisti indipendenti, quanti assalti kirchneristi ai «media concentrati»! Perón aveva risolto il problema: li aveva presi tutti per sé! Come castristi e fascisti, bolscevichi e franchisti. Lo criticano? «Operazione di stampa», s'irrita Bergoglio, «giornalisti coprofilo». Detesta le ubbie intellettuali dei «circoli illustrati» estranei alla «saggezza del popolo». Lo pensava anche Castro: «non sanno quanti litri produce una mucca», sto «meglio coi contadini»: meglio fare che dire. Arte degenerata e mode straniere, libri proibiti e scrittori al bando, sculture blasfeme e *tangos* edulcorati: ogni populismo, un genere proibito. Estraneo, recita la sentenza, alla cultura del popolo. La stessa inflitta a *rockeros* cappelloni e romanzieri «invertiti».

Ma se corrotta è l'élite istruita, figuriamoci quella arricchita! L'una e l'altra unite formano la borghesia, l'archetipo populista della élite che corrompe il popolo puro. Malata di individualismo, la disprezza López Obrador: «è contro i contadini», contro chi «ama il popolo». I borghesi non producono ma commerciano, non investono ma speculano. Sono «compratori» in America Centrale, «contrattisti» nel Cono Sud, «bisca finanziaria» in Argentina. Al lavoro materiale preferiscono la finanza immateriale, al sudore il lusso, al popolo le multinazionali. Alla «pigrizia borghese» Bergoglio oppone «lo sguardo sofferente del popolo fedele». Sono i «grandi capitalisti» contro cui armò «il popolo indigeno» il subcomandante Marcos¹⁷, lo spietato globalismo contro cui aizzò i produttori francesi Jean-Marie Le Pen, la «banca internazionale» che affama il popolo e finanzia i narcos contro cui Cristina Kirchner mobilita le sue truppe. Non c'è populista che non immagini una onnipotente élite che dai piani alti della grande banca non domini il mondo e non cospiri per opprimere i popoli: la sinarchia di Perón, il gruppo Bilderberg di Castro, la trilaterale, l'Organizzazione Mondiale per il Commercio, il globalismo senza Dio né patria. Prima erano stati la massoneria e la finanza ebraica. Quante volte l'evocò Hitler per riscattare «il popolo tradito dalla borghesia»! Quante volte si vantò il Duce d'aver «cacciato i mercanti borghesi dal tempo»: un altro passaggio biblico, un altro luogo comune populista.

Così come il popolo puro è un corpo univoco, così per il populismo anche l'élite corrotta è omogenea al suo interno. «Antipopolo», la chiamava Juan

16. Le citazioni di R. Correa sono disponibili al sito: www.presidencia.gob.ec.

17. Le citazioni del Subcomandante Marcos sono disponibili al sito: www.ersilias.com.

Carlos Scannone, padre della teologia del popolo¹⁸: più chiaro, impossibile. È raro che il populista additi questo e quello, che al nemico dia nome e cognome: ce l'ha col peccato più che col peccatore, il suo mondo è mondo di collettività e non di individui, di popoli non di persone. La sua rabbia si scaglia perciò in astratto contro borghesi e capitalisti, grandi poteri e imperialisti, nemici vasti e vaghi che sono ovunque senza mai vedersi, che spiegano tutto senza bisogno di dimostrare nulla. Luoghi comuni, insomma. Prima di loro il popolo era felice, per colpa loro il popolo è infelice. Era Uno, ora è disgregato. Aveva un'identità, ora l'ha persa. Era sovrano, ora è colonizzato. La corruzione della élite di turno è sempre distruzione di un'età dell'oro perduta, che il populista invoca nostalgico e cui promette di riportare il popolo. Quella di Simón Bolívar per Hugo Chávez, di José Martí per Fidel Castro, di Lázaro Cárdenas per Andrés Manuel Lóper Obrador, di José de San Martín per Juan Perón e di Eva Perón per i kirchneristi, del Tawantisuyu per Evo Morales, della *hispanidad* per la Chiesa di un tempo e dell'*Amazonas* indigena per la Chiesa di oggi. Il fascismo invocava la Roma antica, il nazismo la mitologia germanica, il franchismo l'Impero cattolico: passati ideali e idealizzati, popoli mitici sempre più remoti nel tempo e lontani nello spazio. E quanto più remoti tanto più immuni all'erosione della storia, quanto più lontani tanto più al riparo dalla caducità dell'uomo.

Ma esiste davvero l'élite cui i populistici imputano la corruzione del popolo puro? O come ogni luogo comune è diventata mito a forza d'essere invocata, capro espiatorio a forza d'essere evocata, dogma di fede a forza d'essere additata? Proprio come il popolo puro, in realtà, l'élite corrotta non è una persona collettiva né è omogenea al suo interno. Talvolta non è nemmeno una élite. Che oligarchia è la metà scarsa di argentini che nel 1946 non votò il popolo puro peronista? La metà abbondante che non lo vota nel 2022? Che élite è la massa di venezuelani che ripudia Nicolás Maduro o di boliviani che rigetta Evo Morales? Il mezzo Messico che si oppone a López Obrador o la marea di esuli cubani in fuga dal paradiso castrista? Prima di eliminare le élites, Hitler e Mussolini non raggiungevano la maggioranza assoluta. Fossero stati una élite, i *kulaki* non sarebbero passati a milioni per i *gulag* di Stalin. Così, d'altronde, come il popolo ama e odia, protegge e schiaccia, scalda ed emargina, così la borghesia è ora produttiva ora parassitaria, la finanza è ora utile ora speculativa, il globalismo ora un'opportunità ora una minaccia. La verità è che la dicotomia populista che oppone una élite corrotta a un popolo puro manipola la realtà, la semplifica a convenienza. Una manipolazione manichea che elevando un polo, il popolo, a incarnazione del Bene, relega il polo opposto, l'élite, al ruolo del Male. E poiché il Bene non

18. J.P. Scannone, *La teología del pueblo*, Sal Terrae, Bilbao 2017.

può convivere col Male né la Verità con l'Errore, il populismo ne ricava il diritto a monopolizzare il potere e conservarlo in eterno: se Uno è il popolo, non vi sarà altro popolo all'infuori di lui, un altro luogo comune, fonte già nota. Gli altri? *Marranos* erano chiamati ebrei e mori convertiti nella Spagna dei Re cattolici, «ceto coloniale» definì Bergoglio il ceto medio argentino, troppo secolare. La guerra di religione populista rimpiazza così la dialettica pluralista della democrazia.

Il denaro non fa la felicità. Il capitalismo è il nemico del popolo

Quel che per i populistici scava un abisso incolmabile tra il popolo puro e la élite corrotta al punto di farne due umanità inconciliabili è un crinale morale. È vero, di solito il primo è povero e la seconda ricca e colta, ma non sempre, né è questo il punto. Quanti danarosi populistici alla guida del popolo puro! Quanto s'affrettano ad arricchirsi se erano spiantati! Ma come disprezzano il povero che ammira il ricco e aspira a diventarlo a sua volta! Traditore del popolo è chi si sottrae alla sua cultura, chi ne spezza l'omogeneità. È l'individuo che si distacca dal suo destino collettivo e ne viola la morale. Ecco: che cos'è la morale populista? Cosa rende puri alcuni e corrotti altri? Le virtù che rendono puro il popolo sono grosso modo sempre le stesse: disinteresse, solidarietà, altruismo, comunitarismo, spiritualismo. Il popolo sacro del populismo le riunisce tutte. È un luogo comune? Sì, tra i più radicati. Per contro, l'élite corrotta è l'esatto opposto, un concentrato di tutti i vizi: è opportunistica, egoista, individualista, materialista. Un altro luogo comune? Ancora più potente: i ricchi non sono brave persone, recita il detto. Il primo è d'altronde il popolo mitico delle origini, la seconda il prodotto della degenerazione della storia, uno schema ricorrente dai platonici ai padri della Chiesa a Rousseau.

Se è così, allora è prevedibile che la morale populista additi a nemico giurato il "capitalismo", che quello sia ai suoi occhi lo strumento prediletto con cui l'élite corrompe il popolo. C'è nulla che meglio corrisponde all'archetipo del male? Nell'immaginario populista, nulla come il capitalismo incarna tutti insieme egoismo, individualismo e materialismo, le piaghe d'Egitto di cui soffre il popolo. Il capitalismo nelle sue mille vesti: mercantilismo, consumismo, tecnocrazia, globalismo. Tanti nomi, una sola cosa. Idra a nove teste, il capitalista odierno è il plutocrate di un tempo, prezzemolo immancabile nelle catilinarie di falangisti, fascisti e nazisti. Così ovvia è l'intrinseca malvagità morale del capitalismo, che i populistici non sprecano tempo a spiegare cos'è, che cos'intendono: come l'orco delle fiabe, basta evocarlo per causare ribrezzo e terrore. Non lo considerano un fenomeno storico complesso e

ambivalente come tutti i processi storici, utile o dannoso a seconda dei casi, emancipatore od oppressivo a seconda dei contesti, diverso a seconda delle epoche e dei luoghi. Mossi da furia etica, l'elevano a demoniaco totem da abbattere: «il capitalismo non ha creato niente», sbraitava Fidel Castro, «ha inventato la fame di milioni di uomini», diceva maltrattando la storia e sfidando il buon senso. Come il popolo puro, come la élite corrotta, anche il capitalismo è per i populisti un organismo vivente dotato di corpo e anima. Un'anima nera. Non è un mutevole e imperfetto prodotto della storia umana, è un' infermità morale.

Il loro capitalismo viaggia perciò sempre accompagnato da tenebrosi aggettivi: è «predatorio» per Perón, «individualista e consumista» per Bergoglio, sempre «selvaggio» per tutti quanti. Dove stia il confine oltre cui diventi civilizzato non è mai detto. Il capitalismo è «il nemico dell'umanità», tuona Evo Morales, è una «piaga materialista» inveiva Eva Perón. Per Hugo Chávez è escludente «nella sua essenza». La storia raccontata da Cristina Kirchner è una tipica parabola populista: c'era una volta «il governo del popolo», il peronismo. Poi giunse, chissà come, chissà perché, il neoliberalismo e per sua mano «il disastro e la tragedia sociale ed economica», infine la «disgregazione nazionale». La crisi economica, si domanda López Obrador? Colpa del neoliberalismo. La crisi educativa? Colpa del neoliberalismo. La corruzione? L'indebitamento? La violenza? Il neoliberalismo. Così tassative suonano le condanne, così assolute e definitive, da fugare ogni dubbio: il capitalismo è per i populisti ogni attività che genera un profitto, ogni azione dove l'individuo non agisce come popolo, dove l'iniziativa privata trascende la comunità pubblica. Quanto basta perché s'elevi al cielo il grido populista contro il plusvalore, lo sfruttamento, la cronica aggressione capitalista alla dignità dell'uomo. Fonti inesauribili di luoghi comuni, i testi sacri delle religioni antiche vengono loro in perpetuo soccorso: un versetto contro l'egoismo qua, una parabola contro il commercio là, una lettera contro il credito, un'epistola contro i beni materiali. Se l'élite corrotta dei capitalisti è sempre secolare, d'altronde, il popolo puro dei populisti è sempre credente.

Ma cosa, in concreto, sono capitalismo e neoliberalismo? Davvero sono i grandi colpevoli di fame e corruzione, sfruttamento e oppressione, povertà ed emarginazione? Cosa c'era prima di essi? Cosa c'è fuori da loro? Luogo comune su luogo comune, il populismo crea tanto per cambiare una narrazione mitica. Ripetizione dopo ripetizione il mito s'eleva a ideologia, l'ideologia a dogma, il dogma a fede. Ma sta in piedi? Ha fondamento storico? O cela falsità e ipocrisie? Non sarà che l'anticapitalismo populista addossi al capitalismo guai di cui è lui stesso responsabile? Che i paesi ispanici e cattolici siano più di altri paradisi populistici dove la pianta anticapitalista fiorisce rigogliosa in ogni sua variante, impone tali domande. Solleva il sospetto che

a zavorrarli alle loro ataviche tare non sia il capitalismo, ma gli ostacoli che esso incontra ad acclimatarsi presso di loro. I populistici scambiano le cause con gli effetti. Non è uno scambio innocente.

Se osserviamo la storia per quello che è e non per ciò che il populismo pensa che dovrebbe essere, se ne misuriamo progressi e fallimenti in confronto al passato e non a una Città di Dio populista che nella storia non è mai esistita, il famigerato capitalismo ne esce meglio di come c'è entrato. Sia che lo consideriamo un modo di produzione, sia che lo riteniamo un ethos sociale ed economico, ha consentito risultati che nessuno avrebbe predetto ed è migliorato cammin facendo. E se davvero è una malattia morale, di certo vi sono malattie peggiori. Se tra tanti pareri discordi v'è un consenso di base tra gli storici dell'economia, è che il cosiddetto capitalismo è la molla che ha scatenato la grande crescita della ricchezza mondiale negli ultimi due secoli¹⁹. L'eventualità di essere poveri è oggi del 95% inferiore al 1800. I grandi ricchi dei secoli passati sarebbero poveri spiantati oggi. C'è un tipo specifico di povertà imputabile al capitalismo? Senz'altro. Il capitalismo è perciò la maggior causa della povertà? Nemmeno per sogno. Se al mondo v'è ancora tanta miseria e disuguaglianza, se in talune aree si sono assai ridotte mentre in altre sono più persistenti, le cause sono numerose, ma la principale non è il capitalismo. Di solito, anzi, sono le barriere culturali e istituzionali, i tabù sociali e morali alla sua diffusione, i luoghi comuni anticapitalisti del populismo. Le epoche storiche di maggior espansione del capitalismo, le successive ondate di globalizzazione, sono quelle di maggior crescita e diffusione della ricchezza. Tipica è in tal senso l'ultima e più odiata, la globalizzazione neoliberale. «L'aumento della povertà» dipende dalle «politiche neoliberali», tuonava Jorge Mario Bergoglio. Eppure favorì in appena quarant'anni la riduzione della povertà estrema nel mondo dal 43% al 9%²⁰. Impressionante rispetto a quanto c'era prima, al mondo pre-capitalista, ma anche a quanto c'è fuori dal capitalismo. Tutti i sistemi ispirati ai valori morali e materiali dell'anticapitalismo populista, dal socialismo di Stato al corporativismo autarchico, distruggono la prosperità immorale e riproducono la santa povertà. Nulla parla d'altronde più chiaro delle graduatorie mondiali sulla libertà economica: a maggiore libertà corrisponde maggiore prosperità. Tutti i paesi più benestanti, per gli standard populistici, sono neoliberali! Non solo quelli imperiali di antica industrializzazione, ma anche quelli che, partendo da dietro, sono riusciti a risalire la china²¹.

Eppure il neoliberalismo è «genocida», s'ode insorgere indignato il po-

19. D. McCloskey, *Why Liberalism Works*, Yale University Press, New Haven 2019.

20. I dati in proposito sono disponibili al sito: www.worldbank.org.

21. I dati in proposito sono disponibili al sito: www.heritage.org.

pulista! Che sul neoliberalismo è fumoso come sul capitalismo. Cos'è? Dove inizia e dove finisce? Perché «irruppe», dice Cristina Kirchner, quasi fosse una meteora? Ha davvero collezionato soltanto disastri? Per i populistici non è una parola, è un anatema. Alter ego capitalista, è un peccato sociale, come tutto ciò che evoca mercato, denaro, commercio. Se la memoria storica populista non fosse selettiva, tuttavia, non faticerebbe a ricordare che le riforme neoliberali furono necessarie per risanare le tremende crisi inflattive ereditate dal populismo economico. Tanto che il neoliberalismo non fu affatto imposto, ma spesso votato e rivotato. Dietro al neoliberale Carlos Salinas de Gortari c'era la devastazione economica del populista Luís Echeverría, dietro i neoliberali Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso, Alberto Fujimori e Carlos André Pérez c'erano decenni di statalismo e protezionismo, corporativismo e nazionalismo²². Di populismo economico. Perfino il più spietato, il neoliberalismo di Augusto Pinochet, si nutrì dei danni del populismo di Salvador Allende.

E i risultati? Dati alla mano e paraocchi in tasca, è noto che tanta povertà ha sradicato da trent'anni in qua il Cile neoliberale quanta ne ha causata il Venezuela antiliberale. Che la Colombia capitalista progrediva mentre l'Argentina populista declinava. Il più drammatico caso di decadenza economica e povertà strutturale non è il più neoliberale dei paesi, ma Cuba che il liberalismo l'ha bandito. Col neoliberalismo, profetizzò Fidel Castro, i paesi ex comunisti diventeranno Terzo Mondo! Entrati nell'Unione Europea, fecero un enorme balzo in avanti. Eppure il popolo puro è insorto contro le corrotte élite neoliberali in Cile, Colombia, Perù, le ha sconfitte in Polonia e Ungheria. Troppa diseguaglianza. Vero. Ma un conto è impiegare la prosperità per attenuare le disparità, altro conto inaridire in nome della parità le fonti della prosperità. Ci sono medicine che fanno più danni del male: con la scusa di gettare l'acqua sporca, i populismi buttano anche il bambino. Capita a culture che considerano morale quel che non funziona e immorale quel che, bene o male, un po' funziona. Gabbie culturali, tabù consuetudinari, celle tribali spiegano la povertà meglio del capitalismo²³.

Rimane l'ipocrisia. Non c'è populismo economico che non abbia prima o poi dovuto a sua volta fare riforme neoliberali. Perché a forza di distribuire ricchezza aveva inaridito le fonti che la producevano, perché l'assenza di incentivi paralizzava l'attività produttiva, perché il bigotto rifiuto del mercato scoraggiava competizione e innovazione. Perché aveva scatenato crisi ipe-

22. J. Santiso, *Latin America's Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries And Free Marketeers*, Mit Press, Boston 2006.

23. C. Rangel, *Del buen salvaje al buen revolucionario: mitos y realidades de América Latina*, Monte Avila Editores, Caracas 1976.

rinflattive che hanno gettato milioni di persone nella miseria e causato esodi apocalittici. Finita l'era delle vacche grasse, ci sono passati tutti: dal chavismo al sandinismo, dal peronismo al castrismo hanno prima o poi svalutato o dollarizzato, tagliato spese ed eliminato sussidi, alzato prezzi e controllato salari, privatizzato servizi e corteggiato capitali esteri. Venite, lascio loro il pelo Perón, rimpatrierete i capitali. Correte, promise Castro, nessuno vi sciopererà contro. Il capitalismo migliore è in Cina, dice Cristina Kirchner. Ancor più che col capitalismo i populisti hanno problemi con la democrazia.

Gli ultimi saranno i primi. Il populismo è più democratico

La politica, per il populismo, deve «esprimere la volontà generale del popolo». Se lo fa, è democratico. Non c'è populista che non esalti la sua democraticità. Chi, d'altronde, «non è democratico al giorno d'oggi», notava già Mussolini? La gara dei grandi populisti della storia a chi è più democratico è appassionante. Qui regna la «vera democrazia», spiegava alle folle Eva Perón, una «democrazia felice», le faceva eco il marito. Poca cosa in confronto a Hugo Chávez: «socialismo è uguale a democrazia, democrazia è uguale a socialismo». Poiché il suo era il socialismo del XXI secolo, chi era più democratico di lui? Uno c'era, in realtà, e se ne vantava: «Cuba è la miglior democrazia al mondo», diceva Fidel Castro. Che problema c'era? «Governare con il popolo, questa è la democrazia», spiegò Andrés Manuel López Obrador iscrivendosi all'almanacco dei veri democratici.

Da che mondo è mondo, la democrazia populista si veste d'aggettivi. Se è vera è perché si distingue da quella falsa, se è sostanziale è perché aborre quella formale. Democrazia nazionale fu quella dei fascismi perché opposta a quella internazionale, democrazia popolare quella dei comunismi perché nemica di quella borghese, democrazia sociale quella di entrambi perché fondata sulla giustizia sociale. Da un lato all'altro dell'Atlantico, dal falangismo al peronismo, dallo stalinismo al castrismo, dal nazionalismo sociale tedesco al nazionalismo rivoluzionario messicano, erano ognuna a suo modo democrazie organiche. Rappresentavano il popolo e non le persone, erano comunitarie e non individualiste, moniste non pluraliste. La storia e gli abusi, gli orrori commessi in loro nome e l'ipocrisia che il loro nome celava, scavarono man mano la fossa comune dove quegli aggettivi giacciono oggi insieme. Ma il vuoto ch'essi lasciarono è stato presto colmato da altri, più adeguati ai tempi e più seduttivi termini. Le democrazie populiste odierne sono partecipative e inclusive, plebee e plurinazionali. Adornata di lustrini e paillettes, ogni ondata populista suona la sua musica, recita il suo spartito. Cambia la sostanza?

Il dubbio è lecito, perché la democrazia populista di ieri e la democrazia populista di oggi hanno molti tratti in comune. Uno su tutti: il nemico. La democrazia falsa e formale era e rimane la democrazia liberale. Come il fascismo ce l'aveva con le «democrazie plutocratiche e reazionarie dell'Occidente», il kirchnerismo disprezza la «liberal democrazia», vuole «superarla». Così come il primo invocava una «democrazia ben intesa», esso reclama una democrazia «nazional popolare». Perché sposare la “democrazia liberale”, diceva Adolf Hitler, se è «un'invenzione» degli ebrei? Perché adottarla, ripete Vladimir Putin, se incarna la «decadenza» e gli «pseudovalori» dell'Occidente²⁴? Se è «estranea al nostro *ser nacional*», recita il mantra del nazionalismo argentino, se è aliena alla cultura del nostro popolo, insegnano i teologi del popolo, grida Daniel Ortega, strepita Evo Morales! Rompere le catene della «democrazia borghese» liberava il popolo da ogni forma di sfruttamento, secondo Josif Stalin: detto fatto. Che «confusione ideologica», diceva Perón, «confondere» il concetto di democrazia col concetto di liberalismo! Che porcheria la «democrazia rappresentativa», tagliava corto Castro: a Cuba «non entrerà mai la famosa divisione dei poteri del famoso Montesquieu». Così fu.

Visto cosa non è, né vuole essere la democrazia populista, rimane da capire cosa essa sia. Cos'è questa volontà generale ch'essa intende esprimere? Esiste in natura e in politica una cosa simile? O è una costruzione intellettuale, un abuso dell'immaginazione, un luogo comune? Prima di tutto, dicono i populistici, la loro democrazia è democrazia sociale. La «democrazia più pura», diceva Hugo Chávez, è «la distribuzione della ricchezza nazionale». Tutto qui: l'equa distribuzione dei pani e dei pesci. La democrazia sociale è l'antitesi della democrazia politica di tipo liberale. La democrazia, insomma, non è un sistema di istituzioni congegnato per difendere l'individuo dal potere assoluto, garantire il pluralismo e tutelare le libertà civili. No, quel tipo di democrazia, insorgono i populismi latini, è una forma di colonizzazione: della perfida Albione per i fascisti italiani, dell'imperialismo yankee per i latinoamericani, dell'Occidente cosmopolita e secolare per nazisti e islamisti, panslavisti e nativisti d'ogni tipo ed epoca. La liberal democrazia, recita il refrain, vuole dividere il popolo per meglio dominarlo. L'autentica democrazia che invece l'unisce in una naturale armonia è la giustizia sociale. Per questo la dottrina peronista si chiama *justicialismo*! Perciò piace tanto alla Chiesa cattolica alla cui dottrina sociale s'ispira! Per quanto bene suoni, tuttavia, il concetto di giustizia sociale è tutt'altro che univoco e scontato. Sarà mica un altro luogo comune? Non dà il populismo per assodato un principio per natura opinabile? Non sarà perciò soggetto anch'esso al dibattito plura-

24. Le citazioni di V. Putin sono disponibili al sito: en.kremlin.ru.

le, ossia alla democrazia politica? Tant'è: una tirannia politica si riterrà una splendida democrazia se avrà realizzato la giustizia sociale²⁵. O meglio: ciò che essa ritiene tale.

Non è tutto. La democrazia populista è il governo del popolo. È «dare i fucili alla maggioranza», diceva Castro. «Il Governo fa quel che vuole il popolo e difende un solo interesse, quello del popolo», secondo Perón. La maggioranza decide per tutti per Cristina Kirchner, Evo Morales, Andrés Manuel López Obrador. E la minoranza? Quale minoranza? Non c'è minoranza nella democrazia populista, poiché la minoranza è l'élite corrotta, è l'«antipopolo»! Torniamo così, fatto un largo giro, al padre di tutti i luoghi comuni populistici, al popolo. Il popolo dei populistici non è la maggioranza, è il popolo puro, dunque l'unico popolo, tutto il popolo. E quand'anche l'antipopolo diventasse maggioranza nelle urne, corrotta élite rimarrebbe agli occhi dei populistici. «Continueremo a governare con il popolo», disse Maduro appena perse le elezioni del 2015. Mauricio Macri aveva vinto le elezioni? Non rappresentava il popolo gridavano i kirchneristi, era dittatura. Nessuno lo spiega meglio di Castro: «la dittatura è democrazia se a esercitarla è il popolo».

Dati tali presupposti, i tipici tratti della democrazia populista ne discendono come acqua cristallina da una fonte di montagna. *Mutatis mutandis* a seconda di epoche e contesti, opportunità e circostanze, tutte tali democrazie condividono tre tratti genetici, una specie di Dna populista: sono unanimeste, comunitariste, fondate su uno Stato etico. L'unanimità, l'assolutismo, la concentrazione dei poteri non sono accidenti nel percorso populista. Sono tratti costitutivi. Se Uno è il popolo, Uno sarà il potere che l'esprime. Se l'alternativa al popolo populista è l'élite corrotta, non ci potrà essere alternanza di Governo. Perciò i governi populistici partono all'assalto della divisione costituzionale dei poteri, per questo i movimenti populistici tendono a trasformarsi in partiti unici, ad abbattere ogni distinzione tra Stato, partito e nazione. Dove riescono nell'impresa, s'ergono a regimi totalitari, immobili e longevi, comunisti o fascisti, bolivariani o falangisti. Dove invece le circostanze storiche impongono di convivere con la democrazia liberale, tenderanno a svuotarne il pluralismo con l'afflato unanimesta, a trasformare la dialettica politica in guerra tra noi e loro. Da ciò la dittatura perfetta del Pri messicano, lo Stato gangsterile chavista in Venezuela²⁶, i trucchi per perpetuarsi al potere di Evo Morales e Daniel Ortega, l'interminabile egemonismo peronista.

25. I. Berlin, *The Proper Study of Mankind: An Anthology of Essays*, Farrar Straus and Giroux, New York 2000.

26. P. Bautista de Alemán (ed.), *Autocracias del siglo XXI. Caso Venezuela*, Dahbar, Caracas 2020.

Oltre che unanimista, la democrazia populista suole essere comunitaria. Manipolando concetti e parole, oppone il comunitarismo all'individualismo, equipara l'individualismo all'egoismo, quando, in realtà, l'individualismo è l'opposto del collettivismo e non esclude affatto l'altruismo. Non è una manipolazione casuale. È la premessa ideale della subordinazione del singolo alla comunità, della persona allo Stato, della parte al tutto, quella che rende sacrificabili diritti e libertà individuali alla salute e alla armonia dell'insieme, del popolo. La democrazia populista è un organismo corporativo dove ogni individuo deve appartenere a un corpo, sia esso classe o genere, una professione o una etnia, la nazione o la rivoluzione: «tutto dentro lo Stato, nulla fuori dallo Stato», diceva Mussolini inglobando l'intera popolazione nel regime, «tutto dentro la rivoluzione, nulla contro la rivoluzione», gli faceva eco Castro facendo altrettanto con le organizzazioni di massa. Dalla comunità organizzata peronista alla democrazia funzionale salazarista, dal socialismo chavista al comunitarismo etnico boliviano, il popolo include e protegge, assicura identità e appartenenza. Guai però a sfidarne l'omogeneità e violarne il conformismo. Come un rullo compressore, la sua forza li impone implacabile. I costumi della tribù possono allora trasformarsi in prigione del popolo imposta da tribunali del popolo. Dall'ostracismo al genocidio, la via è aperta.

Naturale approdo della democrazia populista è infine lo Stato etico. L'unanimità del popolo non è solo incubatrice dell'unanimità politica, ma ancor più dell'unanimità di fede che ne è fondamento. Così come al popolo puro si contrappone l'élite corrotta, allo stesso modo alla cultura del popolo si oppone la "pseudocultura" dell'antipopolo. Può lo Stato della democrazia populista essere neutrale tra il Bene e il Male come neutrale è lo Stato senza fede della democrazia liberale? Giammai. Deposito della fede popolare, dovere dello Stato è di catechizzare i fedeli, convertire gli infedeli, castigare gli eretici. Moralizzare il cittadino secondo i canoni della sua fede, tale è il fine supremo dello Stato populista. Ogni strumento sarà valido, dalla scuola al servizio militare, dalle effigi sulle banconote ai manuali di storia, dalla sanità allo sport, dalla censura alla musica, dalle carceri alla propaganda. La scuola peronista insegna il *justicialismo*, la scuola fascista il fascismo, la televisione castrista è megafono di castrismo come quella chavista di chavismo, la storia nazionale diventa storia ufficiale, le forze armate istituzioni del regime, i padri della patria padri della rivoluzione.

Ci sono in sostanza due tipi di Governo, notava a suo tempo Karl Popper. Il primo è quello di cui ci si può sbarazzare per via pacifica, con metodi costituzionali. È il governo democratico. Il secondo è quello di cui ci si può liberare soltanto con una rottura, spesso violenta. È la tirannide, o dittatura. Come tale, la democrazia non possiede alcuna essenza speciale, alcuna autenticità segreta, non è il Governo del popolo, men che meno il Governo del-

la maggioranza. È un sistema di controlli istituzionali finalizzati a impedire la tirannia. Poiché non si pretende vera e perfetta, ma è soggetta a errori e correzioni, la peggiore democrazia sarà sempre preferibile alla dittatura, per quanto saggia e illuminata si proclami. Dittatura che per definizione non accetta critiche, non ammette errori, non riconosce limiti. La democrazia populista è più tirannia che democrazia.

Luoghi comuni

Come Cronos divorava i figli temendo che lo scalzassero, i populistici imputano al trascorrere del tempo l'erosione dell'armonia originaria, accusano il divenire della storia di offuscare la felicità dell'inizio. Si credono progressisti, ma sono reazionari: dalle tecnologie che distruggono lavoro al commercio che minaccia i produttori locali, dalle idee che causano colonizzazione ideologica alle industrie che devastano la civiltà rurale, dal mercato che omogeneizza le culture alle migrazioni che attentano alle culture tradizionali, ogni innovazione è per essi un pericolo più che un'opportunità, ogni trasformazione una minaccia più che una possibilità. Ad innovazioni e trasformazioni oppongono la statica saggezza del popolo, le sue eterne radici, la sua anima candida e la sua immota cultura. Al dinamismo del mutamento preferiscono la fissità delle consuetudini, al pluralismo della società l'omogeneità della tribù, all'apertura al mondo la rassicurante autarchia.

Madre di tutte le piaghe del popolo, origine d'ogni suo male, è dunque la modernità. Modernità liberale se si parla di politica, razionalista se si parla di idee, secolare se si parla di fede, capitalista se si parla d'economia, occidentale in generale. Tale è il brodo di coltura di tutte le élite corrotte, il seme corruttore di tutti i popoli puri per ogni populismo: antico o moderno, di destra o di sinistra, cristiano o musulmano. Sarà che nulla come le rivoluzioni scientifiche e religiose, politiche e filosofiche occidentali ebbero sull'intero mondo l'effetto che per le origini dell'universo ebbe il celebre big bang: una brutale accelerazione, un portentoso urto, una raffica che scompigliò tutto e tutti obbligò a farvi conti. Il populismo li fa a suon di luoghi comuni, che ripetuti come verità indiscusse, recitati come preghiere, s'ergono a ideologie, le ideologie a miti, i miti a dogmi, i dogmi a fede. Questa è la catena che li rende forti e popolari, pericolosi e irrazionali, dannosi ma vitali.

Le differenze sociali nelle democrazie latinoamericane: fratture e ricomposizioni

Francesco Davide Ragno

Nella primavera australe del 2019 una serie di movimenti sociali hanno animato l'America Latina. Dall'Argentina al Venezuela, dalla Bolivia al Cile passando per l'Ecuador le strade si sono riempite di proteste. Evidenti le differenze tra i contesti nazionali e tra gli attori principali degli eventi. Si pensi, in particolar modo, ai casi di Bolivia e Cile: nel primo, dopo controverse elezioni presidenziali, ha avuto luogo un cambiamento politico brusco e inaspettato, con l'allontanamento dell'allora presidente, Evo Morales; a Santiago del Cile, invece, gli scontri scoppiati a seguito di un minimo aumento del prezzo della corsa della metropolitana hanno messo in discussione l'architettura istituzionale del paese.

Questi due casi esemplificano le diverse tipologie di movimenti, che hanno attraversato quella fase in cui «la disperazione si è trasformata in protesta»¹. Benché le vicissitudini così come i contesti fossero differenti, insomma, la simultaneità dei fatti è la prova di una dinamica che negli ultimi decenni ha interessato, nel profondo, molte aree dell'America Latina. Si tratta di un processo di trasformazione e differenziazione sociale che, con diversa intensità, ha coinvolto tutti gli Stati latinoamericani. Ed è proprio in relazione a questo processo che gli attori politici della regione si sono ridefiniti, in alcuni casi, utilizzando strumenti concettuali (e non) di vecchia forgia e, in altri casi, cercandone dei nuovi. Il che è avvenuto in un clima specifico, quello dell'inizio degli anni Novanta del XX secolo, quando i venti di cambiamento sembravano capaci di porre un freno alla storia e quando in America Latina sembravano destinati al definitivo trionfo i regimi democratici. Una spinta, questa, verso il consolidamento delle istituzioni democratiche

1. P. Janiot, *El año en que la desesperanza se convirtió en protesta*, in «The Washington Post», 15/12/2019: www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2019/12/15/el-ano-en-que-la-desesperanza-se-convirtio-en-protesta/ (ultimo accesso: 5 settembre 2022).

che passava anche attraverso la promessa del miglioramento delle condizioni economiche: la democrazia, in altre parole, era una forma non solo utile all'organizzazione della vita politica del paese ma anche capace di promuoverne uno sviluppo economico solido ed equilibrato. La questione economica e sociale, dunque, fu allora fondante nel processo di definizione e irrobustimento delle istituzioni democratiche, sin dagli albori della cosiddetta «terza ondata di democratizzazione» in America Latina al principio degli anni Ottanta. In questo senso, i processi di differenziazione e quello di democratizzazione erano intimamente legati e, per certi aspetti, il successo di uno dipendeva da quello dell'altro.

Un ulteriore processo, inoltre, mise radici in America Latina negli anni Novanta: quello dell'apertura delle economie al mercato internazionale. Fino a quel momento, infatti, vi erano stati interventi non sistematici e organici che avevano cercato di riagganciare i mercati dei paesi latinoamericani a quello globale: tuttavia, solo con la fine della Guerra Fredda, queste riforme acquisirono compiutezza. Al di là delle differenti modalità e delle tempistiche con cui, da paese a paese, questo reinserimento avvenne, sono riscontrabili alcuni tratti comuni: il ridimensionamento dello Stato nell'attività economica, l'internazionalizzazione della stessa economia e il tentativo di limitare l'inflazione. A ciò va aggiunto che, proprio a partire dagli anni Novanta, in America Latina si assistette a un nuovo *floruit* di forme di integrazione regionale che coinvolse tutti i paesi in diversi progetti. L'eterogeneità, tanto delle politiche d'integrazione quanto dell'estensione geografica di queste forme di regionalismo, rivela la capillare diffusione dell'idea di creare aree di libero scambio commerciale. Il tentativo di far dialogare più intensamente le economie latinoamericane spinse le società a differenziarsi sempre di più.

Tutti questi processi accompagnarono lo slancio iniziale della differenziazione sociale. Nei primi sette anni dal 1990, tutti gli indicatori economici e sociali registrarono prestazioni positive. Nella prima parte degli anni Novanta, fino al 1997, il Pil aumentò nelle realtà urbane e in quelle rurali. Negli ultimi due anni del decennio, quest'aumento subì una flessione importante, che rallentò fino ad arrestare la crescita dell'area. Nonostante questa brusca frenata, però, gli anni Novanta terminarono con dati migliori rispetto a quelli con cui erano iniziati. Oltre al Pil, migliorarono anche i dati sull'inflazione e sul debito pubblico, problemi più che annosi per l'America Latina. Diverso il discorso sulla redistribuzione della ricchezza: tranne che per sparuti casi (tra cui quello di Honduras e quello Uruguay), restò immutata la sua concentrazione nelle mani di una minoranza all'interno di gran parte dei paesi dell'America Latina. Le varie riforme economiche, in altre parole, non contribuirono a un cambiamento sostanziale delle relazioni economiche interne ai singoli contesti nazionali.

A ben vedere, le riforme economiche degli anni Novanta privilegiarono la creazione di nuove tipologie di figure lavorative legate soprattutto alla crescita del settore terziario. Questo aumentò a fronte di una minima crescita del numero dei lavoratori nei settori primario e secondario: servizi e commercio trainarono questo processo, ovviamente con dimensioni che variano da paese a paese, interessando soprattutto (ma non solo) i settori non commerciabili a livello internazionale. Tutto questo ebbe riflessi sul mercato del lavoro, sia generando una sempre maggiore differenziazione tra i salari di coloro che avevano alti livelli di scolarizzazione e quelli di coloro che presentavano bassi livelli di istruzione, sia contribuendo ad aumentare il volume del lavoro informale e, dunque, anche la precarietà delle condizioni di lavoro. Si assisteva, dunque, a un processo di crescita generale delle variabili economiche dei singoli cittadini e, inoltre, si ampliava la differenza tra i salari dei settori più alti e istruiti delle società e i gruppi meno abbienti e meno provvisti di titoli di studio, a causa dell'aumento dei primi. Allo stesso tempo, la maggiore disponibilità economica dei gruppi sociali più poveri faceva sì che essi potessero avere accesso a beni che un tempo erano esclusivo appannaggio delle classi medio-alte².

Nonostante il processo di differenziazione in atto, dunque, l'alba del XXI secolo ha portato con sé un carico di crisi economiche che, a partire dall'area sudamericana, ha investito tutto il contesto latinoamericano. Dal Brasile all'Uruguay, passando per l'Argentina, la crisi ha portato uno scossone economico oltre che politico. Si inverava, in altre parole, l'idea che le riforme strutturali, che avevano liberalizzato l'economia, alla prova dei fatti avevano peggiorato la realtà interna di ogni paese. In questa prospettiva, fu proprio la lunga crisi argentina – iniziata nel 1998 e culminata nel dicembre 2001 – a trasformarsi in un vero e proprio emblema della crisi del neo-liberalismo in America Latina: si era di fronte a processi capaci di mettere a rischio l'economia, rompere i legami sociali, spezzare la catena della rappresentanza politica mettendo a nudo l'imperizia delle classi dirigenti degli anni Novanta. Riprendeva vigore, dunque, l'idea di una necessaria inversione di rotta, capace di attribuire nuovamente allo Stato la centralità nelle attività economiche e in quelle sociali. Questo processo veniva accompagnato dalla rinascita di un profondo sentimento anti-liberale e anti-statunitense, che trovava la sua eclatante rappresentazione nel successo di movimenti e regimi populistici che

2. Sul processo di cambiamento sociale ed economico, con i relativi dati dell'area suddivisi per paese, si veda Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Nazioni Unite, Santiago del Cile, 2004: repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2382/1/S2004000_es.pdf (ultimo accesso: 5 settembre 2022).

risorgevano in lungo e in largo in America Latina: Hugo Chávez in Venezuela nel 1999, Néstor Kirchner in Argentina nel 2003, Evo Morales in Bolivia nel 2006, Rafael Correa in Ecuador nel 2007, Daniel Ortega in Nicaragua nel 2007 sono i principali esempi di movimenti populistici che tra la fine del XX secolo e i primissimi anni del XXI secolo arrivarono alla Presidenza del proprio paese, mantenendola nella maggioranza dei casi per periodi molto lunghi. Questi “nuovi” movimenti, rispolverando alcuni *topoi* ben radicati nella storia latinoamericana, facevano appello alla “crescita sostenuta dal mercato interno” per garantire lo sviluppo economico; alla rappresentazione olistica delle comunità nazionali; alla critica costante delle opposizioni, con conseguente riduzione degli spazi di dibattito politico; alla logica manichea adottata per definire le relazioni interne e internazionali; all’identificazione quasi meccanica tra *leadership* politica e popolo. Si trattava di un tentativo di rigenerare quei movimenti populistici che, alla metà del Novecento, avevano avuto tanto successo nel contesto latinoamericano, dall’argentino Juan Domingo Perón, al brasiliano Getulio Vargas, passando per Fidel Castro.

Questi regimi si rafforzarono anche alla luce delle buone prestazioni economiche di tutta l’America Latina. L’aumento dei prezzi internazionali delle *commodities*, infatti, portò nelle casse dei paesi latinoamericani un grande flusso di denaro, ancor più in quelli che avevano visto aumentare la presenza dello Stato nell’economia con la nazionalizzazione di alcune delle principali imprese. Il caso più esemplificativo è quello del Venezuela che nel 1999 inserì il monopolio assoluto dello Stato in materia petrolifera all’interno della nuova carta costituzionale attraverso la gestione dell’azienda statale *Petroleo de Venezuela S.A.* (Pdvs), proprio quando il prezzo internazionale del petrolio iniziò a subire un enorme incremento passando, in definitiva, da poco meno di 20 dollari al barile in media del 1999 a oltre 130 dollari del 2008. Grazie agli ingenti proventi che ne derivarono, si diede corso a una serie di programmi sociali di corto respiro elaborati e definiti secondo un approccio paternalistico³. Il petrolio, allo stesso tempo, divenne anche uno strumento di politica estera con cui il presidente Chávez provò a costruire un’alleanza strategica in chiave anti-liberale e anti-statunitense, l’*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*, Alba.

Il caso della Pdvs è sicuramente il più paradigmatico, ma non l’unico, e dimostra una sempre maggiore dipendenza del Pil dei paesi governati da movimenti populistici dalle esportazioni dei beni primari. Il petrolio per il Venezuela, il gas per la Bolivia, la soia per l’Argentina hanno trainato il momenta-

3. Si fa riferimento alle Missioni Bolivariane. Cfr. M. López Maya, *Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo*, in «Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales», vol. 14, n. 3, 2008.

neo successo economico nazionale. Momentaneo perché qualsiasi variazione del prezzo internazionale di questi beni rendeva instabile il bilancio statale. Ed è proprio quel che accadde nel 2013 quando iniziò una lieve e lenta diminuzione del valore delle *commodities* che mise in crisi le economie di questi paesi. Inflazione, problemi di solvibilità, riduzione delle riserve di monete straniere e conseguente aumento dei contrasti sociali e politici tornarono sulla scena politica di questi contesti.

Non va dimenticato, però, che il maggiore contributo delle esportazioni al prodotto interno si verificò anche in quelle realtà latinoamericane non governate da movimenti populistici. Il che ebbe, sì, effetti molto diversi perché diversa ne era stata la gestione; d'altro canto, i dati fotografano realtà non dissimili nella sostanza. Difatti, l'aumento del valore delle esportazioni, cui fece seguito quello del Pil, era stato sempre accompagnato da una serie di miglioramenti di natura sociale. Una connessione che, come hanno dimostrato i dati elaborati proprio in quegli anni dalla Banca Mondiale, era condizionata da altri due fattori: la pregressa situazione sociale ed economica di ciascun paese e le politiche sociali messe in pratica per dare solidità a questo processo⁴. Povertà moderata e povertà estrema diminuirono drasticamente nei primi dieci anni del XXI secolo: i dati parlano di circa 50 milioni di persone uscite dalla condizione di povertà moderata o di vulnerabilità per andare a ingrossare le fila della classe media. A ben vedere, il gruppo delle persone considerate vulnerabili, con un reddito tra i 4 e i 10 dollari giornalieri, registrava una lieve crescita. A diminuire, invece, era stato il numero di coloro che si trovavano in condizioni di povertà estrema, mentre cresceva la classe media. Si era verificato, in altre parole, un processo di mobilità sociale che rivelava un grande cambiamento. E la speranza era che in breve tempo in America Latina questo cambiamento si sarebbe sempre più consolidato provocando finalmente il radicamento di una classe media maggioritaria, per quanto ampia e variegata. La conseguenza di questa lenta trasformazione fu il decremento del più noto indicatore di misura della disuguaglianza, l'indice di Gini. I dati, infatti, rivelano due aspetti, pur contrastanti: nei paesi in cui si è assistito a una diminuzione della disuguaglianza si è verificato un aumento della mobilità sociale; a fronte di questa forte correlazione, emerge, d'altra parte, anche una debole correlazione tra la mobilità ascendente verso lo *status* di classe media e l'aumento della disuguaglianza. La riduzione

4. Cfr. F.H.G. Ferreira, J. Messina, J. Rigolini, L.-F. López-Calva, M.A. Lugo, R. Vakis (a cura di), *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington 2013: openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11858/9780821397527.pdf?sequence=7&isAllowed=y (ultimo accesso: 5/09/2021).

della disuguaglianza, insomma, non era così forte da implicare la scomparsa definitiva del fenomeno. Si ravvisava, certo, una tendenza positiva che, ad esempio, aveva portato all'uguaglianza numerica tra i componenti delle classi medie e quelli delle classi povere (che includevano sia il gruppo di estrema povertà che quello dei vulnerabili).

Va detto che già nel 2013 l'iniziale flessione del prezzo internazionale delle *commodities* fece dileguare ogni speranza in merito al definitivo rafforzamento delle classi medie in America Latina. A ciò corrispose anche il ritorno degli scontri sociali. Le manifestazioni più note furono quelle che si svolsero in Brasile, dove, in occasione della competizione sportiva internazionale “*Confederation Cup*” nel giugno 2013, le piazze si riempirono di proteste contro l'organizzazione di due grandi eventi sportivi, i Mondiali di calcio del 2014 e le Olimpiadi estive del 2016. I manifestanti riproponevano un'immagine corrotta della classe politica e, allo stesso tempo, chiedevano di allocare meglio tutte le risorse pubbliche investite. Da quel momento e fino all'ottobre 2019 menzionato in precedenza, le proteste esplosero qui e lì nella regione latinoamericana, qualunque fosse il colore politico del Governo, la tipologia del regime o l'inclinazione socio-economica. Persino la “sonnacchiosa” Cuba non rimase estranea a queste vicende.

Molto differente, a ogni modo, è stata la gestione politica di questi movimenti e, più in generale, della crisi economica iniziata nel 2013 e portata al culmine dalla pandemia da Covid-19. Il processo di differenziazione sociale, in questo periodo, ha subito un rallentamento fino quasi a interrompersi così portando allo stallo alcune realtà o generando mutazioni inattese. Queste differenti forme di trasformazione sono dipese anche dalla gestione politica del grande cambiamento sociale che, a sua volta, è un derivato della cultura politica che ha ispirato i singoli Governi.

La prima cultura politica, cui è corrisposto un certo tipo di gestione del processo di differenziazione, è quella populista. L'America Latina per diversi decenni ha rappresentato (e continua a farlo) una sorta di “habitat” perfetto per la nascita e lo sviluppo di movimenti populistici⁵. Va detto, però,

5. Sul populismo, tra gli altri, negli ultimi anni si veda: M. Anselmi, *Populismo. Teorie e problemi*, Le Monnier, Firenze 2017; F. Finchelstein, *From Fascism to populism in history*, University of California Press, Oakland 2017; P. Gerbaudo, *The mask and the flag: populism, citizenism and global protest*, Oxford University Press, New York 2017; C. Rovira Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa Espejo, P. Ostiguy (a cura di), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford University Press, New York 2017; R.C. Heinisch, C. Holtz-Bacha, O. Mazzoleni (a cura di), *Political populism: a handbook*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017; C. Mudde, *Populism: a very short introduction*, Oxford University Press, New York 2017; J.-W. Müller, *Che cos'è il populismo?*, Università Bocconi Editore, Milano 2017; I. Diamanti, M. Lazar, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Laterza, Roma-Bari 2018; C. De la

che questi, a partire dagli anni Novanta, sono stati capaci di ibridarsi con altre ideologie, rimodulando le proprie proposte politiche. E allora, alla fine del secolo scorso, fu aggiunto il prefisso “neo” al lemma populismo per rimarcare il tentativo portato avanti da questi movimenti di mettere in pratica i principi dell’agenda del *Washington Consensus*. Spogliandosi delle riforme economiche e sociali di natura redistributiva tipiche del populismo degli anni Quaranta e Cinquanta, questo “neo-populismo” ebbe però vita breve. Le crisi economiche di fine secolo mostrarono tutte le sue aporie. Con l’arrivo del nuovo secolo, esso assunse, poi, una nuova forma, rigettando le riforme liberali degli anni Novanta e facendo esplicito richiamo all’ispirazione redistributiva delle origini. Questa doppia inversione di marcia, però, presenta molte più continuità che differenze. Ed è proprio sulle prime, in relazione alla conflittualità sociale, che l’analisi si soffermerà nella prossima parte del saggio.

Esiste, poi, una cultura che anima la vita politica solo di alcuni paesi dell’America Latina, quella democratico-liberale che, nel corso degli anni tra la fine del XX secolo e i primi due decenni del XXI, ha provato a incanalare i conflitti sociali in una prospettiva istituzionale capace di risolverli. Una modalità, questa, del tutto diversa dall’approccio perseguito dalla cultura politica populista, come si vedrà nell’ultima parte del lavoro.

La differenziazione sociale all’epoca dei populismi

Il populismo neo-liberale e quello del XXI secolo (a entrambi farò riferimento utilizzando il lemma “populismo”) hanno mostrato alcuni tratti in comune nel loro atteggiamento verso la conflittualità derivata dal processo di differenziazione sociale. E questo nonostante il primo fosse naturalmente avverso alle politiche redistributive, mentre il secondo ne fosse un sostenitore. Il che, in realtà, non sorprende. Questi movimenti, infatti, rappresentavano la comunità nazionale come una comunità armonica e unitaria (“olistica”), definita in termini morali e opposta a un anti-popolo, che era sul punto di mettere definitivamente in crisi la patria. Si tratta di una contrapposizione radicale: da un lato, il popolo sano e buono e, dall’altro, i suoi nemici che non avrebbero dovuto trovare spazio nelle dinamiche della rappresentanza. Ovviamente da paese a paese, da caso a caso cambiavano i limiti entro cui si costruiva la categoria «popolo» e, di contro, quella «anti-popolo». Il “noi” cui si faceva riferimento era un simbolo che serviva a rimarcare la dicotomia

Torre (a cura di), *Routledge Handbook of Global Populism*, Routledge, Londra 2018. Si veda anche il numero monografico della rivista «Teoria Politica», a. VII (nuova serie), 2018.

interna a un conflitto sociale convertito in conflitto nazionale, tra un popolo di sfruttati che incarnano la comunità nazionale e un anti-popolo nemico della nazione.

Nel caso del Perù, nel corso della Presidenza di Alberto Fujimori (1990-2000), l'identificazione dell'anti-popolo era articolata: vi erano élites non solo politiche ma anche culturali ed economiche, rappresentate dal principale contendente alle elezioni presidenziali del 1990, Mario Vargas Llosa. Il discorso anti-oligarchico si scagliava contro le istituzioni, quali Parlamento e potere giudiziario, più volte bollate come «ciarlatane e improduttive». Seguivano, poi, i gruppi terroristi rimasti attivi dagli anni Settanta. In particolare modo, era il movimento Sendero Luminoso ad attrarre le attenzioni della Presidenza fino a quando il suo *leader*, Abimael Guzmán, venne catturato dalle forze di polizia. Contro tutti questi settori delegittimati in termini di accesso alla rappresentanza politica, Fujimori si scagliava in difesa di un popolo umile rimasto da sempre escluso dalla gestione oligarchica della cosa pubblica, a livello sia politico che economico. Questo, a suo dire, era l'essenza della democrazia: «La democrazia è la volontà del popolo – buona amministrazione, onestà, risultati»⁶. Nella definizione di questo popolo degli esclusi emergeva, a tratti, anche l'aspetto etnico nella discorsività fujimorista, reso ancor più tangibile dalle origini giapponesi chiaramente rintracciabili nei tratti della fisicità del presidente.

Nel caso di Fujimori, come in quello di molti altri, il noi cui faceva riferimento il *leader* era simbolico. Il conflitto sociale che sorgeva diventava conflitto nazionale, dividendo gli esclusi che incarnavano la nazione e un'oligarchia contraria alla stessa. Non erano differenti le rappresentazioni elaborate da Carlos Saúl Menem in Argentina o Collor de Mello in Brasile, così come quelle formulate dai movimenti populistici del XXI secolo. Va da sé che i vari Menem, Collor de Mello e Fujimori avviarono riforme che cercavano di ridurre l'influenza dello Stato nell'economia, mentre i populistici del XXI secolo – tra i quali Hugo Chávez Frías in Venezuela, Nestor e Cristina Kirchner in Argentina, Rafael Correa in Ecuador e Evo Morales in Bolivia – si sono contraddistinti per una spinta statalizzante. Questa differenza, d'altra parte, non ha avuto conseguenza alcuna nell'atteggiamento che questi ultimi Governi hanno avuto verso il processo di differenziazione sociale. Il costante richiamo alla necessaria ricostruzione di una nazione monolitica e coesa ha inquadrato come “nemico” e come “anti-popolo” quel progetto “neo-liberale” che ha rotto i legami comunitari arrivando quasi a corrompere la “naturale” bontà del popolo. In questi termini, come per il caso del populismo degli anni Novanta, le rappresentazioni manichee ispirano le forme del confronto

6. Riprodotto in «Expreso», 18/04/1995.

tra i Governi e il conflitto sociale e politico. Sullo sfondo, poi, si staglia una visione apocalittica della storia. Basti pensare al furore messianico con cui il presidente Chávez dichiarava: «L'opposizione non tornerà al potere, né con le maniere pacifiche né con quelle violente»⁷. In questa prospettiva, l'opposizione politica prendeva i tratti di un vero e proprio nemico non legittimato a entrare a far parte della categoria di popolo che restava pura. Nel marzo del 2022, ad esempio, il presidente del Perù, Pedro Castillo, parlando a Puno, sulle rive del lago Titicaca, nell'estremo sud del paese, definì molto significativamente la sua immagine di popolo, utilizzando la prima persona plurale: «Noi siamo nati qui, su questo suolo [...] e continueremo a proteggere con un Governo che si impegna perché, insieme con i maestri scolastici, si continui a coltivare la lingua quechua, quella aymara, i nostri usi e i nostri consumi perché questo è il vero sentimento del popolo». E chiosava: «non dobbiamo sentirci inferiori a coloro che vivono [...] nelle zone più ricche del paese»⁸. Castillo si identificava con quella parte della cittadinanza che egli stesso indicava come l'unico popolo legittimo. Quest'ultimo si caratterizzava per il tipico *pobrismo*, peculiare caratteristica di quello che Loris Zanatta ha definito il populismo gesuita⁹.

In questo tipo di rappresentazione, il leader privilegia la simbologia dello «*standing for*» (secondo la classica espressione di Hanna Fenichel Pitkin), sentendo le pulsioni del popolo, percependo i suoi dolori, i suoi bisogni, le sue gioie¹⁰. In questo senso, si avverte una logica di prossimità: la legittimità che arriva dal popolo, percepito come un monolite, transita nelle mani del presidente. A partire da questo, tutti quegli attori e tutte le istituzioni che se ne discostano subiscono un processo di delegittimazione. Secondo questa prospettiva, le differenziazioni sociali venano il corpo monolitico del «popolo» e vanno perciò limitate o addirittura eliminate: occorre, insomma, ridurre il più possibile le differenze e gli spazi in cui queste differenze possono rendersi evidenti. Primo fra tutti, il Parlamento. Proprio per questo, questi leader politici hanno alimentato uno scontro con i rappresentanti del potere legislativo, cercando di limitarne le facoltà o di accrescere quelle dell'esecutivo. Nel 1992, Fujimori fece un autogolpe so-

7. Citato in E. Krause, *Redentores. Ideas y Poder en América Latina*, DelBolsillo, Ciudad de México 2013, p. 505.

8. *Pedro Castillo en Puno: "No debems sentirnos menos que los que viven en zonas pitucas"*, in «Infobae», 24 marzo 2022: www.infobae.com/america/peru/2022/03/25/pedro-castillo-en-puno-no-debemos-sentirnos-menos-que-los-que-viven-en-zonas-pitucas/ (ultimo accesso: 5/09/2021).

9. L. Zanatta, *Il populismo gesuita*, Laterza, Roma-Bari 2020.

10. H. Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley 1972.

spendendo il Parlamento; nel 2015, a seguito di elezioni perse, il venezuelano Nicolás Maduro ha delegittimato l'Assemblea parlamentare arrivando, qualche anno più tardi, a presidiarla militarmente. Un trattamento, questo, che è stato riservato a tutte quelle istituzioni e attori indipendenti dal potere presidenziale, che invece, secondo questa logica, si presentava come unica fonte di legittimazione. Lo stesso processo ha investito il potere giudiziario. Basti pensare al tipo di relazione che negli ultimi anni l'ex presidente del Brasile, Jair Bolsonaro, ha avuto con la magistratura. Dapprima essa è apparsa "utile", con le sue indagini sulla corruzione del potere politico, che contribuivano a costruire l'immagine negativa delle Presidenze di Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016) così come del loro movimento politico, il Partito dei Lavoratori. Così, Sergio Moro, il principale magistrato artefice dell'inchiesta più importante di corruzione politica, è stato nominato da Bolsonaro ministro della Giustizia. Ma, una volta che Moro ha manifestato alcune posizioni distanti da quelle del presidente, gli è stato ritirato il mandato.

Anche istituzioni, pur meno politiche e più affini alla logica corporativa tipica dei populismi, sono rimaste comunque vittime di questa logica di prossimità (ad esempio, i sindacati). Basti pensare alla relazione instauratasi in Argentina tra questi gruppi e la Presidenza durante la gestione Menem e quelle dei Kirchner. Tanto il primo quanto i secondi venivano dalla grande famiglia peronista che, sin dalla sua fondazione, ha avuto un rapporto complesso con queste organizzazioni di categoria. La situazione divenne problematica, in particolar modo, quando il *leader* sindacalista Hugo Moyano cercò di rendersi indipendente dal potere esecutivo negli anni compresi tra 2008-2010. Stesso atteggiamento aveva avuto Menem, nel 1996, contro i sindacati che provarono a riorganizzare il peronismo cercando di smarcarsi dal presidente, proprio quando iniziava a emergere una certa insoddisfazione nei riguardi delle riforme strutturali¹¹. Anche in questi casi, l'accelerazione del processo di differenziazione sociale e politica fu percepita come un'azione che minava un sistema politico che si fondava sulla prossimità al *leader* e, dunque, all'esecutivo. L'eterogeneità, insomma, non era ben accettata in seno a questi regimi. Ed allora i contrasti sociali, non trovando particolare spazio all'interno delle dinamiche istituzionali, né in altri spazi politici, vengono affrontati con le logiche manichee del popolo vs. anti-popolo.

11. Cfr. M. Novaro, *Historia Argentina en el fin de siglo. Democracia, Mercado y Nación (1983-2001)*, Paídos, Buenos Aires 2009; E. Levy Yeyati, M. Novaro, *Vamos por todo. Las 10 decisiones más polémicas del modelo*, Sudamericana, Buenos Aires 2013.

La ricomposizione nelle istituzioni: il caso cileno

Vi è una parte dell'America Latina in cui le dinamiche dei regimi populistici non si sono radicate così profondamente come nei contesti finora descritti. Non è un caso se nei paesi come il Cile, l'Uruguay e il Costa Rica, dove le istituzioni funzionano nella soluzione dei conflitti tipici dei regimi democratici, si rilevano le migliori prestazioni economiche e sociali dell'America Latina. A questo proposito, la Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi (Cepal) ha presentato un *report* nel gennaio 2022, sotto il titolo di "Panorama Sociale in America Latina nel 2021". Ovviamente la pandemia ha inciso sul netto peggioramento degli indicatori sociali, ma vanno fatti dei distinguo. Cile e Uruguay presentano le percentuali più basse di povertà rispettivamente pari al 14,2% e al 5%. Volgendo lo sguardo altrove, nell'area latinoamericana, le percentuali sono differenti. In Perù il dato è pari al 28,% e in Argentina esso supera la soglia del 30%, con una grande accelerazione a causa della pandemia. Analoga la tendenza della condizione di estrema povertà. La spada di Damocle rimane, ancora oggi, almeno per il Cile, la distribuzione diseguale della ricchezza. Tra il 1990 e il 2020, gli indicatori della disuguaglianza (in particolare modo, l'indice di Gini) erano gradualmente ma costantemente calati: una tendenza, questa, che si è invertita negli anni della pandemia¹².

La differenziazione sociale, però, ha portato, anche in questi contesti nazionali, ondate di proteste che hanno attraversato in lungo e in largo il paese. La più nota (e anche una delle più recenti) è quella scoppiata nell'ottobre 2019, che ha portato all'avvio di un lungo periodo di riforma costituzionale. Si trattava di proteste che coinvolgevano solo alcuni specifici segmenti della società cilena. Si pensi agli studenti universitari che, sin dal 2007, erano scesi in piazza chiedendo un'istruzione migliore e maggiori interventi dello Stato nel supporto alle istituzioni educative di tutti i livelli, ma in particolar modo a quelle universitarie. Più complesse le proteste legate alla questione mapuche. Nel Sud del Cile, infatti, a partire dagli anni Novanta, si sono formati alcuni gruppi per la salvaguardia della comune identità culturale indigena precolombiana. Rivendicando la sovranità su parte del territorio cileno e sfidando apertamente le istituzioni dello Stato-nazione, questi gruppi hanno riempito le strade non disdegnando l'uso della violenza con un'importante *escalation* del conflitto nel 2013, quando un gruppo ha provocato un incendio doloso che ha ucciso una coppia di proprietari terrieri, a Vicún, nel Sud del paese.

12. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Panorama Social de América Latina, 2021*, (LC/PUB.2021/17-P) Nazioni Unite, Santiago de Chile 2022: repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/S2100655_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y (ultimo accesso: 5 settembre 2022).

Va detto che le flessioni dei prezzi internazionali delle *commodities* hanno condizionato l'economia cilena, ancora molto dipendente dal commercio del rame con l'estero. Allo stesso tempo, si è ridotto l'ammontare degli investimenti diretti esteri ed è aumentato il debito pubblico, passato dal 3,9% del Pil nel 2007 al 38,7% nel giugno 2022, stando ai dati diffusi dal Ministero del Tesoro¹³.

Un ultimo elemento della differenziazione sociale, all'origine di un certo malessere, ha riguardato le ondate migratorie che negli ultimi dieci anni si sono susseguite in Cile. Oltre alla tradizionale migrazione dai paesi limitrofi (Argentina, Bolivia e Perù su tutti), più recentemente sono giunti flussi migratori da Haiti, Colombia e Venezuela. Il volume del processo ha subito un aumento quasi esponenziale. Si è passati da quasi 200 mila migranti presenti sul territorio e registrati dal Censo 2002 a quasi un milione e mezzo registrati nel 2020 dal Servizio Nazionale di Migrazioni: di questi, quasi un terzo arriva dal Venezuela¹⁴. Ad oggi, come spesso accade in presenza di forti ondate migratorie, la percezione di questo fenomeno da parte della società sembra essere non univoca e divisa a metà tra coloro che ritengono che le migrazioni arricchiscano la società cilena e coloro che sostengono il contrario, così come mostrano i dati raccolti da due agenzie di sondaggi, Espacio Público e Ipsos¹⁵.

Il processo di differenziazione sociale, insomma, negli ultimi anni, ha creato diverse criticità nella realtà cilena. Le risposte arrivate dalla classe dirigente, pur non sempre congruenti, hanno permesso l'avvio di alcune ricomposizioni sociali¹⁶. Ad esempio, a fronte di una generazione di studenti uni-

13. Il riferimento è al valore aggregato, nazionale e internazionale, del debito pubblico lordo. Cfr. Ministerio de Hacienda, *Evolución de la deuda*: www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/finanzas-internacionales/oficina-de-la-deuda-publica/estadisticas/evolucion-de-la-deuda (ultimo accesso: 5 settembre 2022).

14. I dati sono disponibili al sito: serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/estimacionesdeextranjeros/ (ultimo accesso: 5 settembre 2022). Cfr., tra gli altri, F. Rivera Polo, *Situación de la Migración en Chile: datos recientes y tramitación del proyecto de ley de migración*, in «Informe», n. 31-20, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago del Cile, 2020: obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29514/1/N_31_20_Migracion_Parlamento_Chile_UE.pdf (ultimo accesso: 5 settembre 2022).

15. Cfr. Espacio Público – Ipsos, *Chilenos y Chilenas hoy. Desafiando los prejuicios, complejizando la discusión*, Santiago de Cile, 2021: www.anda.cl/wp-content/uploads/2021/12/INFORME-IPSOS-ESPACIO-PUBLICO-2021.pdf (ultimo accesso: 5 settembre 2022).

16. Cfr., tra gli altri, J.A. Marimán, *Autodeterminación. Ideas políticas mapuche en el albor del siglo XXI*, Lom Ediciones, Santiago de Cile 2012; S. Donoso, M. von Bülow (a cura di), *Social Movements in Chile. Organization, Trajectories & Political Consequences*, Palgrave Macmillan, New York 2017; M.R. Stabili, *La crisi dell'ordine neoliberale in Cile*, in M. De Giuseppe, G. La Bella, *America latina: le sfide del XXI secolo. Verso il Terzo decennio*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2020, pp. 187-206.

versitari che faceva pressione sulla classe dirigente, il sistema politico cileno è stato capace di rinnovarsi. Nuovi spazi di amministrazione e rappresentanza, infatti, si sono aperti per questi soggetti che si affacciavano alla vita pubblica per la prima volta. In parte questi “nuovi” attori sono entrati sulla scena politica per il tramite di alcuni partiti tradizionali: il caso più noto è quello di Camila Vallejo Dowling che, dopo aver militato, in giovane età, nel Partito Comunista del Cile, è stata eletta per la prima volta nella Camera dei Deputati a soli 26 anni, nel 2013; nello stesso anno e sempre attraverso un partito tradizionale, in questo caso la Democrazia Cristiana, un altro *leader* studentesco, Iván Fuentes, è entrato nella camera bassa. I casi di Gabriel Boric Font e Giorgio Jackson Drago sono parzialmente differenti rispetto ai precedenti, perché entrambi sono passati attraverso movimenti politici diversi da quelli che tradizionalmente eleggevano deputati¹⁷. Negli ultimi anni, poi, si è assistito alla nascita di alcuni movimenti vicini alla destra: il partito Evolución Política (Evopoli), nato nel 2015, si è fatto portatore di idee liberali tanto nel campo dei diritti civili che in ambito economico; il Partito Repubblicano si è strutturato intorno ai temi della sicurezza e dell’immigrazione. Ampliare le maglie della rappresentanza politica, d’altronde, è stato lo scopo della nuova legge elettorale del 2015, legge che ha promosso il passaggio dal sistema binomiale a quello proporzionale D’Hont, con un conseguente nuovo disegno dei distretti elettorali.

Quanto alle differenze sociali, come segnalato nel già menzionato documento della Cepal, lo stesso Cile è uno dei paesi che più si è speso nell’aumento della spesa sociale, cercando di ampliare, tra l’altro, la copertura sanitaria¹⁸. Il che ovviamente non significa che le disparità sociali si siano finalmente risolte quanto piuttosto che, nel processo di redistribuzione del reddito, dall’inizio di questo secolo lo Stato ha iniziato a sopperire a quelle dinamiche economiche di libero mercato che avevano creato eccessive disparità. Per quanto riguarda la questione mapuche, nel 1993 venne creata una Corporazione Nazionale di Sviluppo Indigeno (Conadi) per dare risposta alle richieste che provenivano anche da altre comunità e culture indigene – come, tra le altre, quelle degli Aymara, Quechua e Rapa Nui – presenti su tutto il territorio cileno. Al Conadi sin da subito sono stati concessi fondi pubblici perché fosse avviata l’acquisizione di terre a favore di persone, comunità e

17. Vallejo, Jackson, Boric, Cariola y Fuentes, *Las caras del movimiento social y estudiantil que llegan al Congreso*, in «La Tercera», 17/11/2013: www.latercera.com/noticia/vallejo-jackson-boric-cariola-y-fuentes-las-caras-del-movimiento-social-y-estudiantil-que-llegan-al-congreso/ (ultimo accesso: 5 settembre 2022).

18. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Panorama Social de América Latina, 2021*, cit.

gruppi indigeni: questa strategia ha consentito che, nei primi venti anni di vita dell'istituzione (tra il 1993 e il 2013), circa 465 mila ettari di terra siano stati acquisiti dalle comunità dei *pueblos originarios*.

Questo processo, originariamente graduale, ha subito, però, una brusca accelerata con le vicende dell'ottobre del 2019. Le proteste, come si è detto, sono state innescate dal pur minimo aumento del prezzo del biglietto della metropolitana di Santiago del Cile. Rapidamente tutto si è allargato a suon di «Non sono trenta pesos, sono trenta anni»: era questo il motto che dava contezza dell'ampiezza della protesta. Si metteva in discussione il modello istituzionale, politico, sociale ed economico del paese dopo la fine del regime di Pinochet. Dopo un'iniziale e maldestra risposta della politica fatta di coprifuoco e stato d'emergenza, le istituzioni sono tornate a essere il luogo di risoluzione di questo conflitto, apparso senza precedenti per il Cile democratico. Il presidente dell'epoca, Sebastián Piñera Echenique, ha avviato un processo che, in prima battuta, prevedeva un referendum per decidere se cambiare o meno la costituzione e, in caso di risposta positiva, quale organo dovesse procedere a questa riforma. Il referendum si è tenuto il 25 ottobre 2020 e, con una partecipazione di poco più del 50% degli aventi diritto, è prevalsa la decisione di riformare la costituzione tramite un'assemblea costituente. Quest'ultima è stata eletta nel maggio dell'anno successivo e ha lavorato per circa un anno. Alla fine dei lavori, un'ulteriore consultazione elettorale avrebbe dovuto sancire la validità del nuovo testo costituzionale: il 4 settembre 2022, infatti, i cileni, con un'affluenza del 85%, hanno scelto di rifiutare la nuova carta costituzionale. I risultati hanno rivelato un paese diviso tra poco più del 60% di cittadini che si sono espressi per il rifiuto e poco meno del 40% favorevoli all'approvazione¹⁹.

Nel mezzo di questa transizione (ancora in divenire), si sono svolte le elezioni presidenziali che hanno definitivamente mandato in frantumi il sistema partitico che aveva retto il paese per più di trent'anni, dalla fine del regime militare ad oggi. A partire dal 1989, il sistema si era polarizzato intorno a due grandi coalizioni, la *Concertación* (poi divenuta *Nueva Mayoría*) e la *Alianza* (che, dopo vari cambi di denominazioni, è diventata *Chile Vamos*). La prima raccoglieva l'eredità dei partiti che si erano opposti alla continuazione del regime pinochettista nel 1988 e la seconda quella dei fiancheggiatori di quest'ultimo. Va da sé che, nel corso del tempo, vi sono state evoluzioni e trasformazioni tanto in termini di cultura politica quanto in termini di configurazione delle alleanze, con alcuni movimenti politici che sono en-

19. Per i risultati elettorali si veda la pagina web del Servicio Electoral de Chile: www.servelecciones.cl/#/votacion/elecciones_constitucion/global/19001 (ultimo accesso: 10 settembre 2022).

trati nelle alleanze e altri, invece, che si sono defilati. Entrambe le coalizioni, però, negli ultimi quindici anni si sono pian piano ripiegate su se stesse, mostrando difficoltà nel ricambio della dirigenza. A riprova di ciò, tanto la principale dirigente di *Nueva Mayoría* quanto il principale dirigente di *Chile Vamos*, rispettivamente Michelle Bachelet Jeria e il già citato Sebastián Piñera, hanno occupato la presidenza della nazione per ben due mandati presidenziali non consecutivi: la prima tra il 2006 e il 2010 e, poi, tra il 2014 e il 2018; Piñera, invece, nei periodi 2010-2014 e 2018-2022. È palese che, dal 2006 al 2022, vi sia stata una ciclica alternanza tra queste due figure politiche al Governo. Alle elezioni presidenziali del 2021, invece, per la prima volta, le due grandi coalizioni non hanno portato alcun candidato al ballottaggio, dove invece sono arrivati l'ex leader studentesco, Boric, e José A. Kast Rist, del Partito Repubblicano.

Conclusioni

Da un punto di vista sociale, il contesto latinoamericano oggi appare estremamente diversificato da zona a zona, da paese a paese. Questa eterogeneità negli ultimi trent'anni si è andata radicando sempre più provocando un vero e proprio processo di differenziazione sociale e non solo²⁰. Le risposte arrivate dalla politica sono state altrettanto eterogenee ma possono essere raccolte in due grandi famiglie. La prima famiglia è quella dei regimi populistici che guardano al processo di differenziazione con diffidenza giacché corrode l'immagine monolitica del *pueblo* su cui si fonda la loro visione del mondo. Le venature di questo monolite, nell'immaginario populista, non godono di legittimità politica e dunque vengono rappresentate come contrarie alla patria, al *pueblo*, alla nazione. Ne consegue che i contrasti dovuti alle differenze sociali vengono percepiti, letti e affrontati come conflitti nazionali, dove in gioco è l'esistenza stessa della nazione. Per i populistici, insomma, gli esiti di questo processo si traducono in vere e proprie fratture che si radicano profondamente nella cittadinanza.

Diverso, invece, è il discorso che riguarda i regimi in cui prevale la cultura liberal-democratica. In questo lavoro si è affrontato il caso cileno ma sono analoghi il caso dell'Uruguay e quello della Costa Rica (seppur con diffe-

20. Basti pensare all'aumento esponenziale delle chiese evangeliche in questo stesso periodo e della loro influenza politica. Cfr. C. Malamud, *La expansión política de las iglesias evangélicas en América Latina*, Ari 127, in «Realinstitutoelcano.org», 2018: www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-expansion-politica-de-las-iglesias-evangelicas-en-america-latina (ultimo accesso: 5 settembre 2022).

renze sostanziali nella composizione sociale dei paesi). In questi casi, i conflitti sociali si sono incanalati lungo le vie istituzionali. Vie più complicate e tortuose ma capaci di evitare una *escalation* dei conflitti. Il che non significa che, in questi casi, i conflitti sociali o i problemi derivanti dalle disuguaglianze abbiano trovato una soluzione definitiva. Né significa che sia possibile raggiungere un equilibrio fisso e stabile nel brevissimo periodo, dopo un momento complicato come quello attuale, tra pandemia e conseguenze della guerra in Ucraina, come le vicende del Cile dimostrano. Benché i dati sociali di oggi siano di gran lunga migliori rispetto a quelli degli inizi degli anni Novanta, è ancora presente una grande disparità sociale, economica, culturale lungo tutto il territorio cileno. Non sembra essere risolta definitivamente neppure la questione della riforma istituzionale, anzi: con il plebiscito del 4 settembre 2022, che non ha approvato il nuovo testo costituzionale, le richieste e le domande della società civile sembrano rimanere ancora pendenti. Ciò, tuttavia, non mette in discussione il fatto che sia in atto un processo in cui le istituzioni politiche provano a rispondere alle voci che arrivano dalla società, utilizzando anche il capitale politico ed elettorale di cui ogni parte della classe dirigente dispone.

I cambiamenti, però, sono dietro l'angolo e le difficoltà che anche la via cilena sta mostrando possono indurre l'elettorato a bruschi cambi di direzione, ancora a dimostrazione del consolidamento, d'altronde, di quel circolo virtuoso tra la società o alcune sue parti (che muovono richieste al mondo politico) e lo Stato (che cerca di dare risposte). I dati economici, almeno quelli pre-pandemici, chiariscono proprio questo: i paesi che hanno incanalato i conflitti nel solco delle istituzioni hanno conseguito migliori risultati economici in termini di crescita del Pil. Al contrario, laddove il conflitto non è stato gestito dalle istituzioni, i dati economici e sociali si sono dimostrati molto sconcertanti concorrendo ad alimentare una dinamica poco virtuosa che ha determinato, da un lato, l'aumento delle disuguaglianze sociali e, dall'altro, l'immagine di uno Stato apparentemente inutile²¹.

21. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/25-P), Nazioni Unite, Santiago del Cile 2019: repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/1/S1901097_es.pdf (ultimo accesso: 5 settembre 2022).

Quarta parte

La democrazia e la sfida del Covid-19

Da che parte si apre la porta dell'inferno? Democrazia e autoritarismo in Africa sub-sahariana con la pandemia da Covid-19

Corrado Tornimbeni

Introduzione

L'epidemia da Covid-19 si è affacciata in Africa dopo che in Cina, Europa e Stati Uniti era già in dubbio la possibilità di poter contenere la rapidissima *escalation* nel numero delle vittime. Immagine tragiche provenivano dalle strade e dagli ospedali di paesi, come gli stessi Stati Uniti, divenuti inizialmente il simbolo della drammatica predisposizione, ambientale e istituzionale, all'esplosione della situazione. Eppure il discorso pubblico in questi stessi paesi era intriso dell'immagine di una pandemia pronta a "bussare alle porte dell'inferno" africano.

Tra la descrizione di scenari possibili e impossibili, l'analisi della situazione africana al tempo della pandemia di Covid-19 è rimasta perlopiù superficiale, condizionata dai consueti facili stereotipi, dall'incapacità di discernere la complessità di un continente così vasto, e soprattutto dalla mancata considerazione della specifica situazione politica e istituzionale dei suoi paesi. Mettere al centro quest'ultimo punto, invece, contribuirebbe non solo a comprendere meglio l'andamento "sanitario" della pandemia in Africa, ma anche a inquadrarla come fenomeno politico-sociale di portata globale: come snodo per una riflessione sulle sfide alla democrazia nei sistemi politici dei paesi africani e nel mondo, e come canale per ragionare sul rapporto tra l'Africa e la comunità internazionale nel terzo millennio.

L'apocalisse che non c'è stata

Il primo caso ufficialmente accertato di Covid-19 in Africa è stato annunciato il 14 febbraio 2020 dal ministro della Salute e della Popolazione dell'Egitto, e poi riportato dal direttore dell'*Africa Centres for Disease Control*

and Prevention (Africa Cdc) dell'Unione Africana (Ua)¹. Da allora, accanto alle notizie sulla diffusione del virus, a livello internazionale è maturato un discorso pubblico che dipingeva il continente africano come il peggior scenario possibile, alimentando previsioni di una vera e proprio apocalisse dietro l'angolo. Il *report COVID-19 in Africa: Protecting Lives and Economies* della United Nations Economic Commission for Africa (Uneca) apriva con l'enfatica affermazione che «tra 300.000 e 3,3 milioni di africani potrebbero perdere la vita come conseguenza diretta del Covid-19, a seconda delle misure di intervento adottate per fermarne la diffusione»², mentre Melinda French Gates, *co-chair* della Bill & Melinda Gates Foundation, in una intervista alla Cnn affermava niente meno che avremmo visto «corpi giacere per strada nei paesi africani»³.

Al di là delle immagini a effetto, dallo stesso Africa Cdc venivano elaborate proiezioni, poi pubblicate sulla nota rivista «The Lancet», secondo le quali gli effetti della pandemia in Africa potevano essere devastanti⁴. Effettivamente, una serie di considerazioni di fatto sulla situazione dei paesi del continente potevano lasciar presagire il peggio. Sempre il *report* dell'Uneca ricordava che «il 56% della popolazione urbana (escludendo il Nord Africa) vive concentrata in baraccopoli senza servizi, e che solo il 34% delle famiglie ha a disposizione acqua corrente per lavarsi le mani. Il 71% della forza lavoro è informale, la maggior parte della quale non può lavorare da casa»⁵. Quasi ovunque lo stato precario delle condizioni di vita di larghe fasce della popolazione e le forme di promiscuità quotidiana insite nelle strutture dell'economia informale erano la naturale premessa per un'estrema difficoltà nell'organizzare politiche di contenimento della diffusione del virus. Anche in paesi per anni considerati tra i più floridi sul piano economico, come il Kenya, le varie misure di igiene personale, limitazione agli spostamenti,

1. *Africa Identifies First Case of Coronavirus Disease: Statement by the Director of Africa CDC*, in «AFRICA CDC», 15/02/2020: africacdc.org/news-item/africa-identifies-first-case-of-coronavirus-disease-statement-by-the-director-of-africa-cdc (ultimo accesso: 14 luglio 2022).

2. United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), *COVID-19 in Africa: Protecting Lives and Economies*, in «UNECA», Addis Ababa, April 2020, p. V: hdl.handle.net/10855/43756 (ultimo accesso: 14 luglio 2022). Tutte le traduzioni dall'originale della citazioni contenute in questo capitolo sono mie.

3. *Melinda Gates says coronavirus will be "horrible in the developing world"*, in «CNN April 10 coronavirus news», April 10, 2020: edition.cnn.com/world/live-news/coronavirus-pandemic-04-10-20/h_ofdd34e7c008910ca58fec62fae049f6 (ultimo accesso: 14 luglio 2022).

4. J.N. Nkengasong, W. Mankoula, *Looming threat of COVID-19 infection in Africa: act collectively, and fast*, in «The Lancet», vol. 395, n. 10227, 2020, pp. 841-842.

5. UNECA, *COVID-19 in Africa: Protecting Lives and Economies*, cit., p. V.

lockdown e distanziamento sociale sembravano praticamente inattuabili per gran parte della popolazione, e in particolare nelle periferie dei centri urbani⁶.

Oltre a questi elementi, l'idea di una bomba a orologeria pronta a esplodere prendeva corpo nel discorso pubblico internazionale soprattutto alla luce dello stato precario dei sistemi sanitari africani, duramente colpiti dalle varie stagioni di austerità fin dai programmi di aggiustamento strutturale degli anni '80 del secolo scorso. I dati mostravano una proporzione mediamente molto bassa delle strutture sanitarie e dei medici in rapporto al numero di abitanti, per non parlare dei centri di terapia intensiva o delle tecnologie specifiche a disposizione per trattare l'infezione respiratoria da Covid-19. In Nigeria, ad esempio, ci sarebbero stati a disposizione solamente 500 ventilatori per tutto il paese a fronte di una popolazione di quasi 200 milioni di persone; in Zimbabwe, 20 ventilatori per una popolazione di 14,4 milioni⁷. Inoltre, i vari indici di letalità della Covid-19 potevano aggravarsi con l'associazione ad altre epidemie, come Hiv e malaria, e ad altre infezioni delle vie respiratorie, che nel continente sono endemiche e condividono con il nuovo coronavirus molti sintomi. Un pericolo, infatti, era anche che gli eventuali aiuti internazionali si sarebbero concentrati sulle misure emergenziali legate alla Covid-19, a detrimento di altre emergenze e della tenuta dei sistemi sanitari nel loro insieme⁸. D'altro canto, in passato un'energica azione internazionale era stata generalmente condizionata dalla possibilità che un'epidemia potesse trasformarsi in una minaccia anche al di fuori del continente africano (come per Ebola), mentre ora la situazione si presentava in direzione opposta.

A fronte dei possibili scenari catastrofici, tuttavia, i dati raccolti nei vari *report*, a cominciare da quelli dell'Africa Cdc, hanno cominciato a mostrare una costante crescita ma decisamente non l'esplosione tanto temuta, soprattutto in rapporto alle dimensioni assunte dalla pandemia in altre aree del mondo, compresa quella europea. È vero che quei dati sono da prende-

6. C. Obi, A. Kabandula, *Special Issue on "Covid-19, Peace and Security in Africa: Challenges and Opportunities"*, in «African Security», vol. 14, n. 4, 2021, pp. 307-317; K. Omeje, *Reflections on How the Nigerian Government Has Managed the Covid-19 Crisis*, in «African Security», vol. 14, n. 4, 2021, pp. 484-505; G. Gachihi, L. Anyuolo, *Kenya: Epidemic of poverty and violence in the informal settlements in Nairobi*, in *Out of Control: Crisis, Covid-19 and Capitalism in Africa*, in «Review of African Political Economy (ROAPE) online», 26 March, 2020: roape.net/2020/03/26/out-of-control-crisis-covid-19-and-capitalism-in-africa (ultimo accesso: 14 luglio 2022).

7. C. Onyekwena, M.A. Ekeruche, *The case for debt relief in Africa amid COVID-19*, in «AfricaPortal», 14 April 2020: www.africaportal.org/features/case-debt-relief-africa-amid-covid-19 (ultimo accesso: 15 luglio 2022).

8. R. Scuccato, *Apocalisse a sud del Sahara?*, in «SaluteInternazionale», 14 aprile 2020, p. 6: www.saluteinternazionale.info/2020/04/apocalisse-a-sud-del-sahara (ultimo accesso: 15 luglio 2022).

re con cautela. Non solo ovunque nel mondo ci si è presto accorti quanto la stima esatta sui casi di positività fosse problematica, vista la rilevanza ad esempio degli asintomatici non sottoposti ad accertamenti. Non solo, come avvenuto nello stesso Egitto⁹, i casi e i numeri del contagio possono essere stati localmente occultati per vari motivi. Ma la stessa raccolta dei dati in Africa è spesso più problematica rispetto ad altri contesti con cui ci si è inizialmente confrontati: la popolazione in molte aree del continente semplicemente è statisticamente poco rilevabile, distante come è da quei rapporti formali con le istituzioni dello stato (e con le reti sanitarie) che spesso vengono dati per scontati dagli osservatori. Nonostante ciò, le proiezioni comunque estrapolabili non possono che confermare un andamento dell'epidemia nel corso del tempo al di sotto delle rovinose previsioni iniziali, e dopo quasi due anni e mezzo dal primo caso accertato, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (Oms) riporta un totale di 9.167.010 casi accertati e 173.840 morti per la sua divisione regionale per l'Africa, a fronte ad esempio di 234.762.384 casi e 2.035.726 morti per l'Europa, una sproporzione evidente¹⁰.

Dunque, ci si è presto interrogati su quali potessero esserne i motivi. Viste le caratteristiche della diffusione del virus (favorita nelle stagioni fredde, con la vita al chiuso o in ambienti affollati) e di maggiore letalità per la popolazione anziana, il fattore climatico (temperature media africane più alte) e quello demografico (densità estremamente bassa) non potevano non essere presi in considerazione, mentre l'età media molto bassa della popolazione africana rispetto ad esempio a quella europea certamente ha contribuito a contenere il tasso di mortalità. Altri fattori come la precedente esposizione ad altri coronavirus rimangono oggetto di dibattito in ambito medico¹¹, ma quasi mai il discorso pubblico si è concentrato sulla realtà specifica dei paesi africani, soprattutto in una prospettiva di più lungo periodo. Come osservato invece da Rino Scuccato, medico con una lunga esperienza di lavoro e cooperazione in Mozambico:

Forse è meglio essere prudenti su previsioni apocalittiche. Già per due volte è stato

9. *Avoiding the nightmare. After the coronavirus shuts down Western economies, Africa's governments face stark health and financial choices*, in «Africa Confidential», vol. 61, n. 6, 19 March 2020: www.africa-confidential.com/article/id/12890/Avoiding_the_nightmare.

10. World Health Organization, *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*: covid19.who.int/table (ultimo accesso: 18.8.2022). La WHO Regional Division for Africa include l'Africa sub-sahariana più l'Algeria.

11. J. Adams *et al.*, *The conundrum of low COVID-19 mortality burden in sub-Saharan Africa: myth or reality?*, in «Global Health: Science and Practice», vol. 9, n. 3, pp. 433-443.

recitato il *De profundis* per l’Africa sub-sahariana: in occasione della crisi-Aids negli anni ’80-90 e più recentemente nella crisi-Ebola in Africa occidentale. [...] anche da fonti autorevoli sono stati sparati numeri grossi, poi non confermati dai fatti. Il continente non si è disintegrato passando per queste prove, alcuni paesi hanno anzi mostrato una sorprendente capacità di rinascita¹².

Le previsioni catastrofiche in effetti mettevano da parte le effettive capacità di reazione delle istituzioni africane¹³. Come osservato sul blog dedicato al Covid-19 dell’autorevole rivista «Review of African Political Economy» (Roape), la pandemia ha rappresentato «l’ultima incarnazione del persistente discorso sul continente destinato a fallire»: lo spettro delle pur innegabili vulnerabilità dei sistemi sanitari africani veniva accompagnato da un discorso essenzialista non distante dai più consumati cliché coloniali su un’Africa uniforme e senza distinzioni, senza alcuna considerazione delle iniziative locali nonché delle strutture globali che avevano storicamente consolidato e perpetuato quelle vulnerabilità¹⁴. Nella più classica riproposizione “afro-pessimistica” del culto del cargo, il continente doveva essere “salvato” da una comunità interazionale già ben più colpita dalla pandemia rispetto all’Africa stessa¹⁵.

Politiche durante la pandemia

L’Africa in tempo di pandemia non è certo rimasta in attesa del cargo del sostegno internazionale. Vari governi e agenzie sanitarie interne si sono attivati con una certa sollecitudine, e potrebbero anche offrire lezioni interessanti per la comunità internazionale. Il direttore del Nigeria Centre for Disease Control, che nel 2014 aveva messo in piedi un sistema di *contact tracing* per l’epidemia di Ebola, già a febbraio 2020 era a Wuhan per conto dell’Oms per identificare le linee strategiche da adottare in futuro in altre parti del mondo¹⁶, e nel giro di un mese tanti paesi africani avevano iniziato ad adottare misure

12. R. Scuccato, *Apocalisse a sud del Sahara?*, cit.

13. C. Okereke, K. Nielsen, *The Problem with predicting coronavirus apocalypse in Africa*, in «Al Jazeera», May 7, 2020: www.aljazeera.com/opinions/2020/5/7/the-problem-with-predicting-coronavirus-apocalypse-in-africa (ultimo accesso: 24/6/2022).

14. A. Filipi, K. Wittig, *Let’s Decolonize the Coronavirus*, in «Review of African Political Economy Blog», 20 April, 2020: roape.net/2020/04/20/lets-decolonize-the-coronavirus (ultimo accesso: 18/6/2022).

15. *Coronavirus: together we can come out stronger and united*, in «The Africa Report», 13 April 2020: www.theafricareport.com/26143/coronavirus-together-we-can-come-out-stronger-and-united (ultimo accesso: 18/6/2022).

16. *Avoiding the nightmare*, cit.

contro l'epidemia da Covid-19. Ancor prima dei primi casi di infezione, sono state organizzate delle *task force* nazionali (come in Etiopia), è stata promossa la preparazione specifica del personale sanitario e dei tecnici di laboratorio (Rwanda), sono state adottate misure di restrizione agli spostamenti e di distanziamento sociale (Uganda)¹⁷. Appena l'Oms ha dichiarato lo stato di pandemia, controlli rigorosi agli aeroporti e misure di *contact tracing*, inclusi laboratori mobili per i test sulla popolazione a livello locale, sono stati organizzati in Liberia, Senegal e altri paesi, soprattutto dell'Africa occidentale¹⁸. In Mali, la chiusura di scuole e università, e la sospensione dei voli dall'estero, sono state decise appena al quarto caso di infezione¹⁹. In Sudafrica, il Governo ha sancito il *lockdown* a partire dal 26 marzo e ha cominciato il 6 aprile un ambizioso programma di *screening* esteso a tutto il paese con l'impiego di migliaia di addetti²⁰.

In alcuni paesi non sono mancate proficue forme di collaborazione tra istituzioni statali e organizzazioni della società civile. In Sudafrica varie organizzazioni comunitarie, sulla base delle precedenti esperienze della lotta all'Aids, hanno offerto la propria collaborazione per soccorrere i settori della popolazione maggiormente colpiti dalle restrizioni governative. Dopo aver imposto misure di *lockdown*, il governo del Ghana si è avvalso della collaborazione di istituzioni religiose (cristiane e islamiche) per sensibilizzare la popolazione, venire incontro alle esigenze delle comunità in difficoltà e per una più efficace attività di *contact-tracing*, facendo leva su quanto già sperimentato con la precedente epidemia di Ebola. Come in Liberia, dove il Governo ha potuto far affidamento su figure specifiche radicate nelle comunità locali, emerse qualche anno fa con le vicende di Ebola, per la rilevazione dei casi di infezione e il tracciamento²¹.

Proprio le precedenti esperienze di gestione dell'epidemia di Ebola in varie zone del continente, infatti, hanno lasciato in eredità strutture e pratiche pronte per la prevenzione e il contenimento di altre epidemie. Compar-

17. Addis Abeba, *i giorni dell'attesa*, in «Africa», 28 marzo 2020: www.africarivista.it/addis-abeba-i-giorni-dellattesa/156505; C. Okereke, K. Nielsen, *The Problem with predicting coronavirus apocalypse*, cit.

18. A.S. Patterson, E. Balogun, *African Responses to COVID-19: The Reckoning of Agency?*, in «African Studies Review», vol. 64, n. 1, 2021, p. 146.

19. J. Moody, *Could West Africa's experience with Ebola help it combat COVID-19?*, in «Africa Portal», 27 March 2020: www.africaportal.org/features/could-west-africas-experience-ebola-help-it-combat-covid-19 (ultimo accesso: 17 luglio 2022).

20. H. Becker, *South Africa – social distancing and social solidarity*, in *Out of the Ruins and Rubble: Covid-19 and the fightback in Africa*, in «Review of African Political Economy (ROAPE) Blog», 7 April 2020: roape.net/2020/04/07/out-of-the-ruins-and-rubble-covid-19-and-the-fightback-in-africa (ultimo accesso: 17 luglio 2022).

21. A.S. Patterson, E. Balogun, *African Responses to COVID-19*, cit., pp. 158-159.

sa in Africa in varie occasioni, nonché attualmente attiva in alcune regioni della Repubblica Democratica del Congo (Rdc), l'esperienza più nota e forse drammatica di Ebola è sicuramente quella che ha interessato l'Africa occidentale (in particolare Guinea, Liberia e Sierra Leone) tra il 2013 e il 2016, con la morte di più di 11.000 persone. Virus molto diverso e meno facilmente trasmissibile rispetto al Sars-CoV-2 che ha originato la Covid-19, Ebola ha tuttavia insegnato l'importanza della prevenzione rispetto alla cura, con misure ora già attivabili in vari paesi e una classe politica non restia a scelte di prevenzione basate sui test alla popolazione, la limitazione agli spostamenti o la chiusura di luoghi pubblici ben prima dell'esplosione dell'epidemia. Dopo Ebola, in alcuni dei paesi interessati sono state migliorate le strutture per effettuare test virologici, e durante quella esperienza si sono sviluppate anche delle utilissime iniziative dei media per contrastare la diffusione di *fake news* e credenze varie che facilmente minano la credibilità delle istituzioni e delle autorità sanitarie²². In Sierra Leone, in particolare, i comitati nazionali che erano stati organizzati durante l'epidemia di Ebola sono stati subito riattivati per la Covid-19, e anche le comunità locali si sono dimostrate generalmente più accondiscendenti nei confronti delle misure proposte dagli addetti, comprese le misure di quarantena²³.

Ebola ha contribuito anche a un maggior coordinamento delle istituzioni a livello sovranazionale. La West African Health Organization (Waho), entrata subito in gioco per coordinare l'azione contro la pandemia da Covid-19 in Africa occidentale, era sorta da poco proprio in conseguenza di quanto accaduto con Ebola grazie alla collaborazione tra l'Economic Community of West African States (Ecowas), una delle più importanti organizzazioni regionali di cooperazione economica, e l'Ua²⁴. Lo stesso Africa Cdc è sorto nel 2017 sulla scia dell'esperienza di Ebola e ha messo ora in campo una serie di misure concordate a livello continentale, anche con il settore privato, e a livello internazionale con l'Oms per fronteggiare la pandemia da Covid-19. L'Africa Cdc, elevato allo status di agenzia autonoma dell'Ua in occasione della 35^a sessione ordinaria dell'Assemblea dei capi di Stato e di Governo a febbraio 2022²⁵, in questo periodo ha promosso in particolare la condivisio-

22. J. Moody, *Could West Africa's experience with Ebola help it combat COVID-19?*, cit.

23. M. Leach, *Echoes of Ebola: social and political warnings for the COVID-19 response in African settings*, in «Somatosphere», 6 March 2020: somatosphere.net/forumpost/echoes-of-ebola (ultimo accesso: 17.7.2022).

24. U. Engel, J. Herpolsheimer, *African Regional and Inter-Regional Health Governance: Early Responses to the Covid-19 Pandemic by ECOWAS and the African Union*, in «African Security», vol. 14, n. 4, 2021, pp. 318-340.

25. Questo permette all'Africa Cdc piena autonomia non solo nel campo dell'attuazione

ne di esperienze, professionalità e strutture sanitarie di eccellenza di alcuni paesi a beneficio di altri contesti nel continente, come nel caso dell'Institut Pasteur de Dakar, Senegal, e dell'African Centre of Excellence for Genomics of Infectious Diseases in Nigeria²⁶.

L'epidemia di Ebola in Africa occidentale inoltre ha spinto l'Oms nel 2017 a elaborare un modello globale per la prevenzione e risposta a grandi crisi epidemiche, basato su pianificazione centralizzata, metodologie per il monitoraggio e la previsione, strumenti per il finanziamento delle misure di intervento, della ricerca e dello sviluppo di medicinali, e la costituzione di team di risposta rapida²⁷. L'attuale pandemia da Covid-19 potrebbe essere un test per quel modello, ma Melissa Leach, direttrice dell'Institute of Development Studies (Ids) della University of Sussex, con una lunga esperienza di ricerca proprio in Africa occidentale su temi legati ad ambiente e salute, avverte che proprio l'esperienza di Ebola in Africa dovrebbe aver insegnato l'importanza di commisurare le misure da intraprendere alla complessa realtà sociale e politica radicata nella storia locale, generatrice, accanto a iniziative creative per la lotta all'epidemia, anche di resistenze e rivolte contro le forme di controllo centralizzato²⁸.

La questione democratica tra controlli, conflitti, sicurezza e autoritarismi

Quanto osservato da Leach ci ricorda che l'epidemia va compresa anche come fenomeno politico-sociale su cui i precedenti storici esercitano una grande influenza, a partire proprio dalla ricezione delle politiche di contrasto all'epidemia. Ad esempio, se le misure di limitazione ai movimenti e di *lock-down* sono arrivate come una relativa novità nei paesi europei, non lo erano certamente in Africa, dove fino a pochi decenni fa in alcuni paesi costitui-

delle politiche per la prevenzione e gestione dell'epidemia, ma anche nel reperimento e coordinamento degli aiuti economici internazionali: E. Merab, *African leaders elevate AfricaCDC to autonomous health agency of AU*, in «The East African», February 7, 2022: www.theeastafrican.co.ke/tea/science-health/africacdc-health-agency-of-african-union-3707640 (ultimo accesso: 18.7.2022).

26. E. Okereke, *How COVID gave African countries the opportunity to improve public health*, in «The Conversation», January 19, 2022: theconversation.com/how-covid-gave-african-countries-the-opportunity-to-improve-public-health-173335 (ultimo accesso: 17.7.2022); A.S. Patterson, E. Balogun, *African Responses to COVID-19*, cit.

27. World Health Organization, *A strategic framework for emergency preparedness*, WHO, Geneva 2017.

28. M. Leach, *Echoes of Ebola*, cit.

vano uno dei simboli dell'oppressione coloniale e delle misure attuate per lo sfruttamento della forza lavoro africana. In Africa australe, in particolare, e soprattutto nei regimi di minoranza bianchi della Rhodesia del Sud e del Sudafrica dell'apartheid, l'economia politica del sistema di dominio si era basata sulla creazione di riserve e l'istituzione di particolari "lasciapassare" e altre misure restrittive per gli africani, incluse quelle adottate nel contesto di interventi per la salvaguardia dell'ambiente o della salute pubblica²⁹. Alcune misure contro le epidemie, dunque, possono suscitare non tanto delle "resistenze patologiche" dettate dall'ignoranza, quanto piuttosto delle reazioni ostili evocate da una lunga storia di interventi percepiti come "azioni esterne" repressive, funzionali alla sottrazione di risorse alle comunità locali tramite il controllo delle loro forme di insediamento e mobilità³⁰.

La stessa epidemia da Covid-19 in alcuni casi è stata concettualizzata quale frutto di presunte intrusioni "neo-coloniali" dei paesi europei, in un significativo ribaltamento della visione occidentale delle epidemie come conseguenza delle situazioni di sottosviluppo dei paesi più poveri³¹. Per alcuni, "la porta dell'inferno" si stava aprendo nella direzione opposta di quella descritta nel discorso pubblico occidentale. Si hanno testimonianze di reazioni che vanno dalla diffidenza verso la "scienza occidentale" alla "caccia all'untore" bianco europeo, passando attraverso fenomeni di "spiritualizzazione" locale dell'assistenza sanitaria³² che in alcuni casi sono stati cavalcati dai discorsi neotradizionalisti di leadership politiche nazionali in cerca di consensi, come nei noti casi del presidente della Tanzania Magufuli e di quello del Burundi Nkurunziza (entrambi poi deceduti probabilmente dopo aver contratto il virus).

Tutto sommato, comunque, le diffidenze locali alimentate da queste narrative possono essere poca cosa rispetto invece alle resistenze contro interventi che minano le *livelihood* di ceti locali slegati dalle poche reti istituzionali di sicurezza economica e sociale. Storicamente vulnerabile di fronte agli

29. G. Arrighi, *Labour supplies in historical perspective: a study of the proletarianization of the African peasantry in Rhodesia*, in «The Journal of Development Studies», vol. 6, n. 3, 1970, pp. 197-234; M. Leach, R. Mearns, *The lie of the land: challenging received wisdom on the African environment*, James Currey, Oxford; Heinemann, Portsmouth 1996; W. Beinart, *African history and environmental history*, in «African Affairs», vol. 99, n. 395, 2000, pp. 269-302; C. Tornimbeni, *Stranieri e autoctoni in Africa sub-sahariana: potere, Stato e cittadinanza nella storia delle migrazioni*, Carocci, Roma 2010.

30. M. Leach, *Echoes of Ebola*, cit.; C. Tornimbeni, *Stranieri e autoctoni in Africa sub-sahariana*, cit.

31. A.S. Patterson, E. Balogun, *African Responses to COVID-19*, cit., p. 151.

32. B. Kirby, J. Taru, T. Chimbizikai, *Pentecostals and the spiritual war against coronavirus in Africa*, in «The Conversation», 30 April 2020: theconversation.com/pentecostals-and-the-spiritual-war-against-coronavirus-in-africa-137424 (ultimo accesso: 22 agosto 2022).

interventi emergenziali in periodi di crisi è senz'altro il settore del piccolo commercio informale: essenziale per il sostentamento dei piccoli produttori contadini e soprattutto per i ceti popolari delle aree periurbane, è stato infatti colpito duramente in molti paesi africani dalle prime misure contro l'epidemia da Covid-19, soprattutto quelle restrittive sui movimenti³³. In Nigeria, le varie misure di limitazione ai movimenti e di *lockdown* hanno suscitato nel giro di breve tempo vere e proprie rivolte di famiglie o comunità ridotte alla fame, spesso per la perdita di lavoro senza il sostegno di misure di protezione sociale, e voci si sono sollevate contro i fondi messi da parte dal Governo per l'emergenza ma di cui non si sa nulla o quasi sul loro impiego³⁴.

In generale, la pandemia da Covid-19, sulla falsariga di quanto accaduto con Ebola, ha esposto le storiche disuguaglianze che caratterizzano il continente africano, spingendo sempre più persone al di sotto di quella soglia di povertà con cui da decenni le varie ricette per lo sviluppo patrocinata a livello internazionale si confrontano senza successo. Gli interventi per l'emergenza, colpendo duramente in contesti dove i decenni di disinvestimenti nelle strutture sanitarie e i conflitti locali si sono nutriti a vicenda, possono agire da moltiplicatore di contese locali violente per l'accesso alle risorse³⁵. A distanza di breve tempo dall'attuazione delle prime misure restrittive sono stati riportati infatti i primi casi di proteste sociali, simili all'ondata di proteste urbane "per il pane" che avevano investito alcune capitali africane in occasione della crisi del 2007-8. Ponendo l'accento sulle disuguaglianze accentuate dall'emergenza sanitaria, in Sudafrica la *C19 People's Coalition* ha messo assieme numerose organizzazioni anche preesistenti per rispondere all'emergenza con campagne di solidarietà e un programma d'azione che preme, sulla base della mobilitazione di base nelle comunità, per l'istituzione di sovvenzioni sociali, la garanzia dell'accesso all'acqua e la predisposizione di misure di sanificazione³⁶. In Kenya gli attivisti rivendicano nell'immediato interventi veloci di salvaguardia sociale su beni e servizi, come l'accesso ad acqua corrente, per la popolazione delle aree rurali e degli *slum* periurbani, ma anche misure più strutturali di lungo periodo contro

33. D. Resnick, *COVID-19 lockdowns threaten Africa's vital informal urban food trade*, in J. Swinnen, J. McDermott (eds.), *COVID-19 and global food security*, IFPRI Books, Washington DC 2020, pp. 73-74.

34. F. Aborisade, *Nigeria – the hunger virus and Covid-19*, in *Out of the Ruins and Rubble: Covid-19 and the fightback in Africa*, in «Review of African Political Economy (ROAPE) Blog», 7 April 2020: roape.net/2020/04/07/out-of-the-ruins-and-rubble-covid-19-and-the-fightback-in-africa (ultimo accesso: 20 luglio 2022).

35. M. Leach, *Echoes of Ebola*, cit.

36. H. Becker, *South Africa – social distancing and social solidarity*, cit.

ad esempio le privatizzazioni che hanno colpito i settori “informali” della popolazione³⁷.

Con l'*escalation* nella conflittualità sociale nei paesi caratterizzati da situazioni strutturali di paralisi dello stato, come nell'area saheliana o nella Rdc, si sono moltiplicate le agende criminali di attori non statali e gruppi ribelli in competizione per l'appropriazione delle risorse disponibili localmente e lo sfruttamento di popolazioni allo stremo³⁸. Ma una questione all'ordine del giorno è certamente la misura in cui in tanti altri contesti gli eccessi nell'uso della forza da parte della polizia rivelino la tendenza all'esercizio della “mano forte” per abusi sulla popolazione “marginale” ai fini di un maggior controllo sociale, come in Sudafrica con le misure di vigilanza sul *lockdown*³⁹, o per misure repressive sulle opposizioni in contesti governativi sempre più autoritari, sulla falsariga di quanto avvenuto in Europa con l'uso fatto dalla stato d'emergenza in Ungheria da Orban.

Il pericolo che l'emergenza sanitaria in Africa possa rappresentare un nuovo capitolo dei “cicli emergenziali” attraverso cui alcuni Governi del continente stanno rafforzando la presa autoritaria su ogni forma di dissenso è ora ampiamente dibattuto⁴⁰. Dopo l'11 settembre 2001, infatti, le pratiche emergenziali contro ogni forma di instabilità politica nei paesi del continente hanno incontrato il favore delle istituzioni internazionali e dei donatori: ritenute essenziali per la lotta al terrorismo e per assicurare le condizioni migliori di stabilità per gli investimenti internazionali, tali politiche hanno lasciato che la democrazia arretrasse nell'ordine di priorità del rapporto tra

37. G. Gachihi, L. Anyuolo, *Kenya: Epidemic of poverty and violence in the informal settlements in Nairobi*, cit.

38. C. Obi, A. Kabandula, *Special Issue on “Covid-19, Peace and Security in Africa*, cit.; M. Basedau, M. Deitch, *One year after: Has the COVID-19 pandemic increased violence in sub-Saharan Africa?*, in «GIGA Working Papers», n. 327, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburg 2021; N.E. Attah *et al.*, *COVID-19 and Increased Security Challenges in Northern Nigeria: Interrogating Armed Banditry in Northwestern Nigeria*, in «SIASAT. Journal of Social, Cultural and Political Studies», vol. 6, n. 1, 2021, pp. 33-44.

39. H. Becker, *South Africa – social distancing and social solidarity*, cit.

40. H. Khannenje, *The Future of Democracy in Africa*, in «Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development», n. 19, 2021, pp. 222-233; K. Matlosa, *Elections in Africa during Covid-19: The Tenuous balance between democracy and human security*, in «Politikon», vol. 48, n. 2, 2021, pp. 159-173. Sulla “securitizzazione” della politica e dello sviluppo in Africa nel terzo millennio si vedano: L. Buur, S. Jensen, F. Stepputat, *The security-development nexus: Expressions of sovereignty and securitization in Southern Africa*, HSRC Press, Nordiska Afrikainstitutet 2007; D. Anderson, J. Fisher, *Authoritarianism and the Securitization of Development in Africa*, in «International Affairs», vol. 91, n. 1, 2015, pp. 131-151; T. Hagmann, F. Reyntjens (eds.), *Aid and authoritarianism in Africa: development without democracy*, Zed Books, London 2016.

comunità internazionale e Governi africani⁴¹, come testimoniato dal *World Development Report 2011* della Banca Mondiale (Bm)⁴². Ora si ritiene, ad esempio, che alcuni Governi, come in Camerun e Uganda, abbiano unito i provvedimenti d'emergenza per la pandemia alle leggi anti-terrorismo nel rafforzare misure repressive sui cittadini, riducendo di fatto il grado di democraticità dei loro paesi e assicurando vantaggi solamente alle proprie *constituency*, magari etniche⁴³. E proprio il Governo di Museveni in Uganda è un noto esempio dell'abile uso, da anni, di tali paradigmi su stabilità e sicurezza per rafforzare in forma sempre più autoritaria la sovranità interna della leadership al potere⁴⁴.

Con l'emergenza sanitaria il regolare decorso delle legislature è stato alterato se non sospeso in vari paesi africani. Tornate elettorali di vario genere sono state sospese o annullate in Camerun, Gambia, Ghana, Kenya, Libia, Sudafrica, Tunisia e Zimbabwe; mentre in altri paesi, come Burundi, Malawi, Tanzania, Costa d'Avorio, Burkina Faso, Niger, Ciad, Rdc, Benin e Uganda sono aumentati i casi di violazione delle corrette norme di condotta democratica durante l'organizzazione delle elezioni e delle campagne elettorali, in un periodo, tra l'altro, di ridotta presenza dei team di osservatori elettorali internazionali⁴⁵. Il caso forse più noto e potenzialmente dirompente è quello dell'attuale drammatico conflitto in Etiopia tra il Governo federale del premio Nobel per la pace Abiy Ahmed, affiancato dall'Eritrea, e il Governo locale della regione del Tigray: la situazione è trascesa proprio nel momento in cui Abiy Ahmed ha allungato lo stato di emergenza decretato per la pandemia, annullando di fatto lo svolgimento delle tornate elettorali di fine legislatura previste per agosto 2020 e dunque allungando la sua permanenza al potere. La spirale di contestazioni e violenze, che stava già minacciando il

41. R. Abrahamsen, *Discourses of Democracy, Practices of Autocracy: Shifting Meanings of Democracy in the Aid-Authoritarianism Nexus*, in T. Hagmann, F. Reyntjens (eds.), *Aid and Authoritarianism in Africa*, cit.

42. *World Development Report 2011: Conflict, security and development*, The World Bank, Washington DC 2011.

43. Darryl G. Behrman *Lecture on Africa Policy: The Impact of COVID-19 on Democracy in Africa*, Council on Foreign Relations web meeting, October 20, 2021: www.cfr.org/event/darryl-g-behrman-lecture-africa-policy-impact-covid-19-democracy-africa (ultimo accesso: 20 luglio 2022).

44. D. Anderson, J. Fisher, *Authoritarianism and the Securitization of Development in Uganda*, in T. Hagmann, F. Reyntjens (eds.), *Aid and authoritarianism in Africa*, cit.

45. R. Nackerdien, *COVID-19 Disrupts Elections Across Africa*, International Foundation for Electoral Systems (IFES), 26 May 2020: www.ifes.org/news/covid-19-disrupts-elections-across-africa (ultimo accesso: 20 luglio 2022). Si vedano anche: C. Obi, A. Kabandula, *Special Issue on "Covid-19, Peace and Security in Africa*, cit.; H. Khanenje, *The Future of Democracy in Africa*, cit.

progetto del primo ministro di trasformazione del fronte governativo di partiti in un nuovo partito unitario, è così esplosa in particolare nel Tigray, sede della precedente leadership governativa etiopica, che ha deciso di organizzare ugualmente le elezioni regionali minacciando di fatto la secessione. Il conflitto, tuttora in corso, ha provocato una vera e propria crisi umanitaria, e minaccia la stessa tenuta dell'interno sistema politico dell'Etiopia, un paese chiave per gli equilibri politici regionali, continentali e internazionali⁴⁶.

Il presidente del Rwanda Kagame, altro leader africano che da anni gode del sostegno internazionale⁴⁷, ha lasciato intendere che i Governi autoritari siano meglio attrezzati di quelli democratici nel rispondere all'emergenza sanitaria, come nel caso cinese⁴⁸. Al di là del malcelato opportunismo di questa presa di posizione, secondo Steven Friedman dell'Università di Johannesburg si tratta di un mito che andrebbe sfatato, non solo in quanto pericoloso, ma anche in quanto non esattamente attinente alla realtà dei fatti⁴⁹. Da una parte, anche la presunta efficacia del rigido controllo centralizzato esercitato dal partito comunista cinese nella risposta all'epidemia andrebbe in parte rivista, portando a galla invece le sue incongruenze di lungo periodo così come le soluzioni identificate e negoziate a livello locale, nella stessa Cina, dall'estesa rete di addetti sanitari. Dall'altra, come abbiamo visto, il portato storico degli interventi statali sulle comunità locali in Africa può evocare esperienze drammatiche tali da suscitare reazioni ostili alle politiche di contenimento dell'epidemia. Secondo studi sulle precedenti epidemie, invece, le misure di quarantena negoziate localmente e con il coinvolgimento di una serie di personalità e autorità locali, come in Sierra Leone con Ebola, in grado di esercitare una maggior flessibilità rispetto alle

46. K. Matlosa, *Elections in Africa*, cit.; M.J. Ramos, *Tigray Tragedy*, in «Stichproben. Vienna Journal of African Studies», vol. 21, n. 41, 2021, pp. 1-9; International Crisis Group, *Ethiopia's Tigray War: A Deadly, Dangerous Stalemate (April, 2)*, in «Briefing», n. 171, International Crisis Group, Nairobi/Brussels 2021: www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/b171-ethiopia-tigray-war-deadly-dangerous-stalemate (ultimo accesso: 21 luglio 2022); D. Gebregiorgis, *The war in Tigray: the makings of a man-made famine, and what can be done*, in «The Conversation», August 6, 2021: theconversation.com/the-war-in-tigray-the-makings-of-a-man-made-famine-and-what-can-be-done-165406 (ultimo accesso: 21 luglio 2022).

47. D. Beswick, *From weak state to savvy international player? Rwanda's multi-level strategy for maximising agency*, in W. Brown, S. Harman (eds.), *African Agency in International Politics*, Routledge, London 2013, pp. 172-188.

48. Darryl G. Behrman *Lecture on Africa Policy*, cit.

49. S. Friedman, *Unravelling why some democracies – but not all – are better at fighting pandemics*, in «The Conversation», April 14, 2020: theconversation.com/unravelling-why-some-democracies-but-not-all-are-better-at-fighting-pandemics-136267 (ultimo accesso: 21 luglio 2022).

necessità economiche della popolazione, sarebbero risultate più efficaci di quelle imposte centralmente⁵⁰. Poter rispondere anche alle priorità delle comunità locali più impoverite ed emarginate, dunque, significherebbe ricostruire le basi della legittimità di quella democrazia veramente inclusiva che sembra, in questa prima parte del terzo millennio, arretrare in Africa come in Europa e a livello globale.

Shock economici e geopolitica dei vaccini: la comunità internazionale e la questione democratica in Africa

La centralità della questione delle comunità locali impoverite e marginali, particolarmente colpite dalla pandemia come dalle misure per contenerla, chiama in ballo la severità delle prospettive economiche di un continente dove la ricerca di politiche di sviluppo inclusive degli strati più poveri della popolazione potrebbe scontrarsi ora con una nuova recessione.

Fin dai primi mesi della pandemia, infatti, è emerso come in Africa l'emergenza economica avrebbe potuto essere potenzialmente ancor più grave di quella sanitaria. Gli effetti economici negativi della pandemia che cominciavano a registrarsi a livello mondiale, infatti, potevano amplificarsi nei paesi africani, con sistemi economici spesso ancora dipendenti in maniera significativa dalle esportazioni di materie prime e quindi particolarmente soggetti agli shock esterni. Dopo anni di indici di crescita macroeconomica quasi costanti, la contrazione del commercio mondiale e degli investimenti diretti esteri per via delle limitazioni imposte dalla pandemia facevano temere l'inizio di una forte recessione nel continente, con parecchi dubbi sulle possibilità di ripresa futura e la certezza invece della crescita delle disuguaglianze interne⁵¹. Secondo un *report* del South African Institute of International Affairs (Saiia), l'erosione del multilateralismo e del sistema basato su regole condivise della cooperazione internazionale, la tendenza verso l'intensificazione delle misure protezionistiche, la possibile riduzione negli aiuti internazionali, le misure ancora più restrittive rispetto ai flussi migratori con un'ovvia ripercussione sulle rimesse economiche, sarebbero stati alcuni elementi determinati dalla pandemia che rischiavano di fare dell'Africa l'epicentro dell'erosione dei Sustainable Development Goals stabiliti con l'A-

50. M. Leach, *Echoes of Ebola*, cit.

51. *Avoiding the nightmare*, cit.; D.W. te Velde, *A \$100 billion stimulus to address the fall out from the coronavirus in Africa*, Overseas Development Institute, 20 March 2020; S.M. Maimbo, X. Luo, *Post-corona Africa: downward spiral or resilient recovery*, in «GDI Working Paper», 2021-054, The University of Manchester, Manchester 2021.

genda 2030⁵². Pure l'avvio dell'area continentale di libero scambio, prevista per giugno 2020 e considerata da varie parti come una svolta per la crescita economica del continente, veniva posticipata a data da definirsi.

Anche in questo contesto la politica continentale africana non è rimasta inerme. L'Ua ad esempio ha subito istituito un "African Coronavirus Fund", stanziando risorse sia per l'emergenza sanitaria nell'immediato che per la futura ripresa economica. Come evidenziato da uno studio dell'Overseas Development Institute (Odi), tuttavia, le nubi all'orizzonte del futuro economico del continente hanno fatto tornare immediatamente in auge anche l'annosa questione della sospensione o cancellazione del debito estero dei paesi africani⁵³. Infatti, sulla scia della posizione espressa dai ministri delle Finanze dei paesi africani, l'Ua ha subito richiesto al G20 e alle principali istituzioni internazionali di favorire la cancellazione degli interessi sul pagamento dei prestiti bilaterali e multilaterali, e non solo per i paesi già parte della *Heavily Indebted Poor Countries (Hicp) initiative*⁵⁴. Appello in parte accolto quando il 15 aprile 2020 Bm e Fondo Monetario Internazionale (Fmi) hanno dato ufficialmente il loro benvenuto alla decisione dei ministri delle Finanze del G20 di sospendere il rimborso dei crediti bilaterali ufficiali alla data del 1° maggio per quei paesi poveri che ne avrebbero fatto richiesta⁵⁵. Tuttavia, Stati Uniti e Cina sono rimasti sostanzialmente contrari alle prospettive di ristrutturazione su base multilaterale del debito estero africano, propensi piuttosto a negoziati su base bilaterale, magari in considerazione anche di altre questioni di natura diplomatica che mettono al centro il gioco delle influenze internazionali che si sta svolgendo oggi in Africa, e che vede nella questione dei vaccini uno dei suoi epicentri⁵⁶.

52. E. Sidiropoulos, *Africa after COVID-19 and the retreat of globalism*, in «Policy Insights» 83, SAIIA, April 2020.

53. D.W. te Velde, *A \$100 billion stimulus*, cit.

54. E. Sidiropoulos, *Africa after COVID-19*, cit.; *Africa needs debt relief to fight COVID-19*, in «The Africa Report», Saturday, 11 April 2020; *COVID-19: arming Africa with a debt, aid and open digital delivery partnership*, in «The Africa Report», 13 April 2020; C. Onyekwena, M.A. Ekeruche, *The case for debt relief in Africa*, cit.

55. *Joint Statement by World Bank Group President David Malpass and IMF Managing Director Kristalina Georgieva on Outcome of G20 Finance Ministers' Meeting*, World Bank Group, April 15, 2020.

56. P. Smith, *Coronavirus: G20 states postpone some of Africa's debts but block cancellation*, in «The Africa Report», 17 April 2020: www.theafricareport.com/26370/coronavirus-g20-states-postpone-some-of-africas-debts-but-block-cancellation (ultimo accesso: 15 luglio 2022). La natura mutevole delle influenze politiche e diplomatiche internazionali oggi in Africa è emersa di recente con la guerra in Ucraina, di fronte ai sostegni ricevuti dalla Russia da parte di alcuni paesi africani e il crescente protagonismo nel continente dei gruppi paramilitari collegata a Mosca. Questo elemento tuttavia esula dal focus di questo saggio. Si vedano:

Soprattutto con la rapida espansione della variante Omicron, isolata per la prima volta in alcuni paesi dell’Africa australe a dicembre 2021, si è accesa l’attenzione sulla presunta minaccia sanitaria per il resto del mondo costituita dalla situazione africana, e in particolare sulle ripercussioni globali dei bassi livelli di vaccinazione raggiunti in Africa rispetto ai contesti occidentali: nonostante iniziative come Covax⁵⁷, come evidente dai dati costantemente aggiornati dell’Africa Cdc il continente rimane infatti enormemente lontano dai livelli di vaccinazione ritenuti adeguati a contrastare la diffusione del virus⁵⁸. Le istituzioni internazionali e i paesi donatori hanno cominciato a garantire un certo sostegno alle istituzioni continentali, come l’Africa Cdc, a quelle regionali e a quelle dei singoli paesi per una maggior produzione e distribuzione dei vaccini in Africa⁵⁹. A inizio 2022, l’Oms ha annunciato i primi 6 paesi africani che si sarebbero potuti avvalere della dotazione tecnologica per produrre vaccini mRNA, dopo la notizia che un consorzio sudafricano, parte di un hub per il trasferimento tecnologico messo in piedi nel 2021, aveva replicato con successo il vaccino Covid-19 di Moderna⁶⁰. Ma è chiaro che sui vaccini in Africa, e sulla richiesta più controversa costituita dall’eliminazione dei diritti di proprietà intellettuale sugli stessi, si sta giocando una partita a scacchi tra le varie potenze che sono sede delle aziende produttrici, come Stati Uniti e Russia, e tra le cd. potenze emergenti come Cina, Turchia e India.

La questione dei vaccini, così come quella delle prospettive economiche, indubbiamente conferma ancora una volta la posizione subordinata del con-

A. Niang, *Coups, Insurgency and Imperialism in Africa*, in «ROAPE blog on Imperialism in the 21st century», March 8, 2022: roape.net/2022/03/08/coups-insurgency-and-imperialism-in-africa (ultimo accesso: 18 agosto 2022); *Russia’s war with Ukraine: Five reasons why many African countries choose to be “neutral”*, in «The Conversation», March 30, 2022: theconversation.com/russias-war-with-ukraine-five-reasons-why-many-african-countries-choose-to-be-neutral-180135 (ultimo accesso: 18 luglio 2022).

57. Sorta per una più equa produzione e distribuzione dei vaccini nel mondo, è formata da un partenariato di istituzioni e organizzazioni pubbliche e private, inclusa l’Oms, e sostenuta dalle Nu: cepi.net/covax; www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax.

58. «Africa CDC COVID-19 Vaccine Dashboard»: africacdc.org/covid-19-vaccination (ultimo accesso: 20 agosto 2022).

59. Si veda in particolare l’*Africa CDC Consortium for COVID-19 Vaccine Clinical Trial*: A.S. Patterson, E. Balogun, *African Responses to COVID-19*, cit., pp. 146-147 e 155.

60. K. Chibale, *How trying to copy a COVID vaccine changes the outlook for African countries*, in «The Conversation», February 18, 2022: theconversation.com/how-trying-to-copy-a-covid-vaccine-changes-the-outlook-for-african-countries-177172 (ultimo accesso: 18 luglio 2022); *Six African countries to receive initial transfer of mRNA vaccine technology*, in «Reliefweb», 23 Feb 2022: reliefweb.int/report/egypt/six-african-countries-receive-initial-transfer-mrna-vaccine-technology (ultimo accesso: 18 luglio 2022).

tinente nella struttura dell'economia politica mondiale, ma è forse riduttivo dire che l'Africa «è diventata una vittima della geopolitica dei vaccini, puramente e semplicemente»⁶¹. Uno sguardo più attento richiama l'attenzione anche sull'evoluzione dei rapporti tra potenze internazionali e una serie di partner africani che, sulla scia delle tendenze sopra evidenziate degli ultimi due decenni, rappresentano oggi quelle *leadership* “forti” in grado di far la propria parte nelle politiche di securizzazione regionali, assicurando così l'accesso a fonti preziose (petrolio, gas, “terre rare” e terre per piantagioni o progetti infrastrutturali) a quelle stesse potenze internazionali. In questa prospettiva, non è da escludere che anche nella complessa dinamica della diplomazia dei vaccini, proprio quelle *leadership* possano godere di un rinnovato sostegno al rafforzamento del proprio potere nei rispettivi paesi e nella regione, a prescindere dal loro reale profilo democratico.

Conclusioni

È chiaro che la posizione del presidente del Rwanda Kagame, figura di primo piano a livello continentale, rispetto alla presunta minor efficacia dei Governi democratici nel far fronte alla pandemia avallata la tendenza alla trasformazione delle fragili democrazie africane in consolidati regimi autoritari. Ed è anche concreto il rischio che proprio leader come Kagame siano individuati dalla comunità internazionale come partner privilegiati nella nuova fase, collegata al contenimento della pandemia, di sostegno alle politiche securitarie in Africa. È dunque nel rapporto tra le istituzioni africane e la comunità internazionale che si colloca uno degli snodi principali non solo della sfida sanitaria ed economica della pandemia, ma anche del futuro democratico del continente.

Il panorama della pandemia da Covid-19 in Africa sub-sahariana rivela due questioni fondamentali che non possono essere relegate unicamente alla presunta alterità del continente, ma che sono eminentemente di portata globale.

Innanzitutto, si ripropone prepotentemente l'urgenza della promozione di forme di democrazia veramente inclusive, con al centro le questioni dello sviluppo. Le analisi fin qui condotte mostrano che a fronte di politiche contro la pandemia in Africa generalmente più reattive di quanto l'opinione pubblica internazionale si aspettasse, le risposte migliori e più efficaci sono giunte da quei contesti dove sono state messe in campo, o riattivate da precedenti esperienze come quella di Ebola, le misure più inclusive delle comunità loca-

61. H. Khannenje, *The Future of Democracy in Africa*, cit., p. 229.

li, magari con il coinvolgimento delle associazioni delle società civile e con un'attenta considerazione dei precedenti storici di interventi "esterni" sulle risorse locali. Dall'altra parte, il cortocircuito tra crisi economica e aumento delle misure autoritarie negli interventi anti-pandemia ha invece gettato benzina sul fuoco delle contese locali per l'accesso alle risorse, nel quadro degli storici fallimenti delle ricette per lo sviluppo nel continente.

In secondo luogo, quest'ultimo punto richiama l'importanza, e non solo per i paesi africani, della questione della posizione subordinata dell'Africa nelle relazioni internazionali. Pur mettendo in luce le nuove forme di contrattazione che alcune *leadership* africane sono in grado di esercitare nel panorama internazionale⁶², magari sulla scorta anche di un rinnovato discorso di *agency* "panafricana" che proprio nella congiuntura della pandemia potrebbe aver dato i primi segnali⁶³, l'ineguaglianza nell'accesso ai vaccini e l'esplosione della variante Omicron hanno dimostrato la misura in cui la vulnerabilità dell'Africa condanni le popolazioni africane e al contempo si possa ripercuotere a livello mondiale. Sono due ante da saloon a regolare il rapporto tra l'Africa e il resto del mondo, più che una porta che si apre sull'inferno africano.

È dunque da una ristrutturazione generale dei rapporti politici ed economici in Africa e tra l'Africa e i centri economici mondali che deve venire una risposta. Una risposta non certamente appiattita sul riproporsi dell'ennesimo cargo – e del suo culto – in arrivo dalle magnanime agenzie di aiuti, ma capace di mettere al centro l'ordine politico globale e ricostruire le basi della legittimità di una democrazia veramente inclusiva che sembra oggi arretrare in Africa come nel mondo occidentale. I sistemi democratici infatti devono essere in grado di rispondere alle priorità delle comunità più impoverite ed emarginate, oltre che della società tutta, alla ricerca di sicurezza di fronte all'emergenza, sfatando il nuovo mito sulla non adeguatezza delle democrazie ad affrontare la pandemia e le sue conseguenze.

62. L. Whitfield (ed.), *The politics of aid: African strategies for dealing with donors*, Oxford University Press, Oxford 2009; W. Brown, S. Harman (eds.), *African Agency in International Politics*, cit.; W. Brown, *A Question of Agency: Africa in international politics*, in «Third World Quarterly», vol. 33, n. 10, 2012, pp 1889-1908; R. Abrahamsen, *Africa and international relations: Assembling Africa, studying the world*, in «African Affairs», vol. 116, n. 462, 2017, pp. 125-139.

63. A.S. Patterson, E. Balogun, *African Responses to COVID-19*, cit.

La democrazia alla prova della pandemia da Covid-19: tra emergenza ed eccezione

Francesco Raschi

Introduzione

Occuparsi della sfida che la pandemia porta alla democrazia vuol dire parlare di attualità. Per fare questo, con una certa utilità euristica, bisogna preliminarmente intendersi su cosa si debba intendere per democrazia. E questo è un compito facile solo in apparenza. Esistono, infatti, molte definizioni di democrazia. Se da un lato, è facile spiegare il nome: democrazia è l'unione di due parole greche – *dêmos* (popolo) e *krátos* (potere) – e sta a indicare la forma di organizzazione politica in cui il potere spetta al popolo (o una parte maggioritaria di esso); dall'altro, è abbastanza evidente che la democrazia di cui parliamo oggi è altra cosa dall'esercizio diretto del potere da parte del popolo (o dei più). Il termine, a lungo, ha goduto di cattiva fama, perché sinonimo di governo dei poveri contro i migliori (aristocratici), di lotta fra fazioni, di governo caratterizzato dalla forza bruta della massa e così via. Oggi, viceversa, con democrazia si intende l'orizzonte di ogni ordine politico legittimo, per cui ogni regime si richiama, in modo più o meno pertinente, alla democrazia.

Tra gli studiosi vi è una certa convergenza nel ritenere che per democrazia si debba intendere un regime caratterizzato: da elezioni libere, competitive, ricorrenti; dal suffragio universale maschile e femminile; dall'autonomia delle istituzioni democratiche da poteri non elettivi ed esterni alla politica; dal diritto di partecipazione di tutti i membri della comunità politica; dal pluralismo partitico; e dalla protezione costituzionale delle libertà individuali (espressione, associazione, diritti fondamentali, libertà e pluralismo dell'informazione)¹. Si intende, cioè, un regime rappresentativo, e non più diretto,

1. D. Palano, *Democrazia*, in G. Formigoni, L. Caimi, *Dizionario di politica. Le nuove parole*, Morcelliana, Brescia 2022, p. 118.

definito anche democrazia liberale. Le elezioni a suffragio universale, per esempio, non sono sufficienti a connotare la democrazia, se non sono unite ad altri requisiti quali la garanzia della libertà individuale, del pluralismo e della tolleranza, della non-violenza e così via. Questi ultimi costituiscono alcuni dei valori democratici per antonomasia, anche se a voler essere precisi sono riconducibili alla tradizione politica liberale, sul cui tronco si è innestata l'ideologia e la prassi democratica².

Alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, si poteva ben dire che mentre nel Sette-Ottocento liberalismo e democrazia avevano rappresentato ideali contrapposti, in epoca contemporanea la loro contrapposizione tendeva a scomparire, e le due "ideologie" venivano considerate per lo più come interdipendenti: non si poteva dare, insomma, partecipazione democratica senza salvaguardia dei diritti civili, e non si potevano salvaguardare i diritti di libertà, senza una corretta ed efficace partecipazione³. È proprio per questo che la democrazia di cui parliamo è comunemente definita democrazia liberale o liberal-democrazia (o anche regime costituzional-pluralista)⁴. È di questa forma che andremo a parlare in rapporto con la pandemia.

Sfide alla democrazia

Il regime liberal-democratico, sul finire del secolo scorso, risultava trionfante. Aveva sconfitto nel giro di un cinquantennio i due totalitarismi che lo avevano sfidato. In particolare, aveva sbaragliato il socialismo reale che voleva rappresentare un modello alternativo di democrazia sociale ed egualitaria. C'era chi, di fronte a questa vittoria ideologica e pratica, profetizzava una possibile diffusione universale della democrazia⁵. Altri, in maniera forse più realistica, parlavano della democrazia come di una "vincitrice sofferente", perché se era vero che a partire dall'Ottantanove si era assistito a una nuova ondata di democratizzazione, era altrettanto vero che la forma di governo

2. N. Bobbio, *Liberalismo e democrazia*, Simonelli, Milano 2006.

3. N. Bobbio, *Democrazia*, in G. Zaccaria, *Lessico della politica*, Edizioni Lavoro, Roma 1987, pp. 163-164. In realtà il dibattito più recente mostra come uno dei problemi principali della democrazia contemporanea consista nel «lento divergere di liberalismo e democrazia», e ciò spiegherebbe la nascita, per esempio, delle democrazie illiberali: J. Mounk, *Popolo vs. Democrazia*, Milano, Feltrinelli 2017, p. 17.

4. G. Sartori, *Democrazia cos'è*, Rizzoli, Milano 1993; R. Aron, *Teoria dei regimi politici*, Edizioni di Comunità, Milano 1973; R. Dahl, *Poliarchia*, FrancoAngeli, Milano 1997; C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, Neri Pozza, Venezia 1957.

5. Si veda fra tutti F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo* (1992), Utet, Torino 2020.

democratica era rifiutata in svariate aree del mondo da molti paesi⁶. Le sfide che la democrazia aveva di fronte continuavano a essere molte e diverse. In generale, con la nuova ondata di democratizzazione proliferavano regimi ibridi (democrazie illiberali o elettorali)⁷ in cui elementi indiscutibilmente democratici andavano di pari passo con altri non riconducibili alla consolidata tradizione liberal-democratica.

Negli ultimi due decenni il rendimento della democrazia è decisamente peggiorato. La perdita di centralità dei partiti politici, il venir meno delle organizzazioni di intermediazione politico-sociale, l'astensionismo elettorale unito alla crisi generalizzata della rappresentanza politica, l'insofferenza e l'ostilità verso le élite, che nelle fasi auree della democrazia liberale godevano di una certa considerazione, lo spostamento delle decisioni dall'ambito nazionale a quello sovranazionale o transnazionale, insomma tutta questa serie di fenomeni ha portato la democrazia in una situazione di grande stress⁸. Se a questo uniamo che anche le democrazie più stabili e durature hanno visto l'affermazione di leader populistici, e sono state caratterizzate da messaggi di netta ostilità verso i pesi e contrappesi costituzionali propri delle liberal-democrazie, è chiaro che ha senso parlare di una vera e propria "recessione democratica"⁹. Il cosiddetto "momento populista", come già anticipato, secondo alcuni è addirittura in grado di mettere a rischio l'esistenza stessa della liberal-democrazia. In particolare, secondo molti interpreti si assiste a una dissociazione di liberalismo e democrazia. I due momenti non sembrano più complementari e interdipendenti, come in passato. Come osserva Yascha Mounck, il popolo sviluppa sempre più chiaramente pulsioni antiliberali, e allo stesso tempo le élites manifestano atteggiamenti e pratiche sempre meno democratiche. Insomma, si assiste, anche nelle democrazie più consolidate dell'Occidente, storicamente caposaldo della democrazia, all'affermazione di democrazie illiberali o di forme di liberalismo antidemocratico¹⁰.

È proprio su questo "disagio" o "malessere" della democrazia che la pandemia si innesta. La disgiunzione tra momento liberale e momento democra-

6. A. Panebianco, *Democrazia*, in «Enciclopedia del Novecento», Il supplemento, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma 1998 (consultato nell'agosto del 2022 nella versione online: www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_res-a115e63b-87f0-11dc-8e9d-0016357e-ee51_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/).

7. F. Zakaria, *Democrazie senza libertà in America e nel resto del mondo*, Rizzoli, Milano 2003.

8. D. Runciman, *Così finisce la democrazia*, Bollati Boringhieri, Milano 2019; Y. Mounck, *Popolo vs. Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, cit.; E. Luce, *Il tramonto del liberalismo occidentale*, Einaudi, Torino 2017.

9. L. Diamond, *In search of Democracy*, Routledge, London - New York 2015.

10. Y. Mounck, *Popolo vs. Democrazia*, cit., pp. 37-95.

tico, in atto da tempo, è stata acuita dalla pandemia. L'imperativo – peraltro più che giustificato per la stragrande maggioranza delle persone – della salvaguardia della salute pubblica, non ha fatto altro che mostrare, in modo drammatico, la tensione tra sicurezza (salute pubblica in questo caso) e libertà. Evitare il contagio da virus, quindi preservare la vita degli individui, è diventato lo scopo di tutte le attività politico-governative, cui tutto era subordinato. La paura della morte è prepotentemente tornata al centro della politica. In questo senso, è quasi inutile ricordare come le teorie politiche fondate sulla paura, a partire da quella più nota elaborata da Thomas Hobbes ne *Il Leviatano*, siano solitamente funzionali all'aumento dei poteri pubblici a scapito delle libertà individuali. Su questo aspetto, come giustificazione per l'instaurazione dello "stato di emergenza" torneremo comunque in seguito.

La limitazione delle libertà individuali per far fronte alla pandemia è, per la teoria politica, interessante sotto un altro aspetto. Le misure di limitazione delle libertà (in particolare di quella di movimento, di riunione e di manifestazione) sono state giustificate dalla necessità di salvaguardare la salute della comunità tutta, in generale, e delle persone più fragili, in particolare. Ci troviamo cioè di fronte al sacrificio di alcuni diritti individuali a vantaggio di una concezione, in senso lato, comunitaria. L'aspetto paradossale di questa vicenda, però, è che per tutelare una sorta di etica comunitaria e solidale – in un certo senso anti-individualista, visto che vede il sacrificio della libertà di movimento, di costumi e di riunione, e così via, degli individui per tutelare un "bene superiore" – si è fatto leva sull'isolamento individualistico (*lockdown*), sul ripiegamento più radicale che mai si sia osservato degli individui nella propria sfera privata (la famiglia, nel senso più minimale del termine), sulla riduzione al minimo di ogni relazione sociale che non fosse virtuale, sul distanziamento sociale come nuovo modo, sia pur temporaneo, di organizzazione della società¹¹.

Ora concentriamoci sull'aspetto più evidente delle politiche di contenimento da Covid: la salute pubblica della "comunità" necessitava di misure di limitazione di diverse libertà individuali perché si doveva affrontare l'emergenza con poteri straordinari. È in questo contesto che si torna a parlare di

11. Su quest'ultimo punto, le parole di Giorgio Agamben sono tanto radicali quanto inequivocabili: «[ciò che] le misure di distanziamento sociale e il panico hanno creato è certamente una massa – ma una massa per così dire rovesciata, formata da individui che si tengono a ogni costo a distanza l'uno dall'altro. Una massa non densa, dunque, ma rarefatta e che, tuttavia, è ancora una massa... Una comunità fondata sul distanziamento sociale non avrebbe a che fare, come si potrebbe ingenuamente credere, con un individualismo spinto all'eccesso: essa sarebbe, proprio al contrario, come quella che vediamo oggi intorno a noi, una massa rarefatta e fondata su un divieto, ma, proprio per questo, particolarmente compatta e passiva», G. Agamben, *A che punto siamo. L'epidemia politica*, Quodlibet, Macerata 2021, p. 25.

“stato di emergenza”. È sempre in tale ambito che alcuni parlano di “stato di eccezione” come di un nemico mortale, definitivamente mortale, della democrazia. Di questo tratteremo nelle pagine che seguono.

Stato di emergenza

L'emergenza, nel linguaggio comune, è una circostanza imprevista che richiede un'azione immediata e urgente. In ambito politico, lo “stato di emergenza” è una situazione di particolare gravità (per l'ordinamento giuridico, per le istituzioni, per la collettività tutta) che richiede un intervento pressante delle autorità, che il più delle volte, a ragione di questa presunta o reale emergenza, assumono poteri straordinari. Ora, solo nell'ultimo ventennio, le democrazie occidentali (e non solo esse) si sono trovate a vivere in situazioni che i pubblici poteri, e di converso anche gli organi di comunicazione e le opinioni pubbliche, hanno definito emergenziali. Siamo passati dall'emergenza terrorismo (dall'11 settembre in poi) a quella economica (dalla crisi del 2008 in avanti), dall'emergenza climatica a quella pandemica, per tacere di altre emergenze, da quella migratoria a quelle che di volta in volta vengono dichiarate, per svariati motivi, nelle più diverse parti del globo.

Siccome il punto di snodo dell'emergenza consiste nella decisione urgente dei pubblici poteri, è evidente l'importanza che il termine assume per la teoria politica (democratica). In realtà questo è un tema di vecchia data per il pensiero politico: l'idea di necessità e di emergenza è di tutte le epoche e di tutti i regimi¹². La caratteristica principale dello “stato di emergenza” quindi è duplice: si va dalla necessità di interventi urgenti alla pienezza dei poteri. Su questo ultimo aspetto è bene insistere: il potere politico, per risolvere le crisi emergenziali, si vede assegnato una potestà molto ampia, spesso discrezionale.

I termini utilizzati da chi vuole identificare l'assegnazione di poteri eccezionali – con conseguente restrizione dei diritti di libertà dei cittadini – alle autorità pubbliche per risolvere crisi o di carattere politico o di carattere naturale sono diversi (quando è diagnosticata un'emergenza, e quando essa è condivisa oltretutto dall'élite governante anche dalla maggioranza dell'opinione pubblica, essa diventa l'elemento principale di legittimazione dell'agire politico): si va dal sintagma “stato di emergenza” a quello di “stato di eccezione” (*Ausnahmezustand*), da “stato di assedio” a *martial law* o a *emergency power*. In realtà le situazioni che questi termini – ne esistono anche altri, per la verità – delineano sono diverse tra loro, e anche molto ete-

12. F. Saint-Bonnet, *L'État d'exception*, Press Universitaires de France, Paris 2001, p. 1.

rogenee. In questa sede, preferiamo concertarci sul raffronto tra emergenza ed eccezione, soprattutto perché nell'attuale dibattito pubblico questi due termini sono sempre più spesso utilizzati, e talvolta anche confusi tra loro. Entrambe, come è stato notato, sono fra le categorie più sfuggenti e ambigue del pensiero politico: in quanto contingenti entrambe danno autonomia alla politica, ma le danno anche incompletezza, perché la costringono a conservare uno spazio al contempo tragico e imbarazzante, proprio perché discrezionale, all'agire dei poteri pubblici¹³. Emergenza ed eccezione hanno la funzione dichiarata di fronteggiare un evento imprevisto o una crisi in atto con mezzi non ordinari, anzi proprio con i cosiddetti "pieni poteri" – per natura discrezionali – affidati agli organi di governo. Entrambe, pertanto, si contrappongono alla cosiddetta normalità: quando uno Stato si trova in grave pericolo, e per assicurare la sua salvaguardia sospende o misconosce le norme che solitamente regolano la sua azione, ebbene si può dire che ci troviamo in una situazione di emergenza, ma ci possiamo anche trovare in uno "stato di eccezione".

Stato di emergenza e stato di eccezione

Per cogliere la complessità della relazione tra emergenza ed eccezione, si pensi per esempio a come il massiccio uso della decretazione d'urgenza ha palesato una sempre più evidente tensione, per lo meno all'interno delle cosiddette liberal-democrazie, fra le misure emergenziali di contrasto alla pandemia e la salvaguardia dei diritti individuali costituzionalmente garantiti. È proprio a causa di questa tensione, dibattuta da giuristi e filosofi politici, che è tornato in primo piano il tema dello "stato di emergenza" e del suo rapporto con lo "stato di eccezione" (la tensione è tanto più rilevante quanto più si ravvisa il pericolo che le potestà straordinarie vengano utilizzate sempre più spesso e sempre più estesamente). A guardar bene le cose, però, i due sintagmi non identificano – o forse sarebbe più corretto dire possono non identificare – lo stesso fenomeno politico.

La possibile confusione tra i due termini, almeno in parte, deriva dal modo in cui Carl Schmitt, uno degli autori che ha assegnato un ruolo centrale alle situazioni estreme in politica, ha trattato la questione dell'eccezione. Schmitt in un *dictum* tanto perentorio quanto noto, ha scritto che «sovrano è chi decide sullo stato di eccezione»¹⁴. La sovranità è quindi la potestà di decisione sullo stato di eccezione. A Schmitt il *dictum* serve per far com-

13. Cfr. C. Galli, *Abbicci della cronaca politica*, il Mulino, Bologna 2012.

14. C. Schmitt, *Le categorie del politico*, il Mulino, Bologna 1972, pp. 29-86.

prendere come alla base di una norma giuridica vi sia sempre una decisione di qualcuno, una decisione sovrana. Il che significa che per capire davvero la logica dell'autorità politica si deve analizzare non il caso normale, ma il caso limite, l'emergenza appunto. Lo stato d'eccezione, in questo contesto, è ciò che ci mostra dove si trova il centro dello Stato, ciò che chiarisce chi sia realmente il detentore in ultima istanza del comando politico. Il caso d'eccezione è il caso non descritto dall'ordinamento vigente, è proprio il «caso estremo di emergenza». Esso consiste nel potere di abolire o sospendere la legge in vigore e si manifesta, in concreto, nel caso di una «emergenza esterna, come pericolo per l'esistenza dello Stato o qualcosa di simile»¹⁵. Se il diritto è composto da norma e da decisione, e nelle situazioni ordinarie esse coesistono a favore della norma (si può dire che la decisione è ridotta al minimo), nello «stato di eccezione» la decisione (politica) prende il sopravvento sulla norma. Per tornare alla nostra distinzione di fondo, lo «stato di eccezione» si afferma, prendendo alla lettera Schmitt, quando il caso di emergenza è davvero radicale, estremo. È sovrano colui che identifica questa situazione, e che è in grado, attraverso poteri eccezionali, di porre fine a un ordine politico interno gravemente minacciato e turbato da invasioni straniere (quindi da guerre interstatali), da sovversioni e insurrezioni interne (guerre civili) o da catastrofi naturali (e pandemiche verrebbe da dire). Insomma, sovrano per Schmitt è colui che restaura l'ordine o ne instaura uno nuovo, con mezzi eccezionali.

Ora, così almeno ci pare, siamo giunti al nodo centrale della questione: instaurare o restaurare? Anche in questo caso, per vedere se vi sia contiguità di significato tra eccezione ed emergenza ci affidiamo a un'altra distinzione, partorita sempre dalla penna di Schmitt, che ha per oggetto la dittatura.

La dittatura, come noto, può essere distinta in commissaria e sovrana¹⁶. La dittatura commissaria era un istituto straordinario previsto in epoca repubblicana nell'antica Roma che si poteva attivare per far fronte a situazioni appunto di emergenza. Il console generalmente nominava il dittatore su proposta del Senato (era il Senato, infatti, che doveva accertare che esistesse una situazione di pericolo per la Repubblica). Di solito l'emergenza era dovuta a eventi bellici (*rei gerendae causa*) o dipendeva dalla necessità di risolvere crisi interne (*seditionis sedandae causa*). Nel dittatore erano concentrati molti poteri, ma in generale essi non erano illimitati. Non poteva, infatti, né modificare o abrogare la Costituzione, né dichiarare guerra, né imporre nuovi tributi. Il suo limite principale, tuttavia, era di carattere temporale. La dittatura non poteva in nessun caso superare i sei mesi: cessava

15. Ivi, p. 34.

16. C. Schmitt, *La dittatura*, Laterza, Roma-Bari 1972.

anche prima se scadeva il mandato del console che aveva nominato il dittatore o se quest'ultimo aveva già portato a termine il suo compito. La dittatura commissaria era, pertanto, un istituto straordinario tipicamente repubblicano. Non a caso è elogiato, tra gli altri, da fautori della repubblica quali Niccolò Machiavelli («Perché, quando in una repubblica manca uno simile modo, o, servando gli ordini, rovinare, o, per non ruinare, rompergli»¹⁷) e Jean-Jacques Rousseau (che scrive, altrettanto esplicitamente, che quando si tratta di salvezza della patria, di fronte ai pericoli più gravi, si può finanche arrestare il potere delle leggi e far quindi tacere la volontà generale¹⁸). Di dittatura in questo senso, invece, non si può a rigore parlare nei regimi assolutisti (nemmeno in quelli tirannici e dispotici), visto che il sovrano è per natura sempre sciolto dalla legge (*legibus solutus*): ai detentori del potere non si rifiuta alcun mezzo per conservare lo Stato. Esiste, perciò, un legame molto stretto tra dittatura e repubblicanesimo democratico¹⁹. In certe circostanze, insomma, per salvare la Repubblica – si pensi al notissimo brocardo *salus rei publicae suprema lex esto* – è necessario privilegiare l'efficacia rispetto alla legalità. La salvezza dello Stato può quindi richiedere poteri straordinari in vista della protezione del corpo politico, a patto però che tale salvaguardia sia inserita all'interno di una cornice istituzionale, e sotto l'imperio di una costituzione. È questo un tentativo di legalizzare l'eccezione e di predeterminare l'estensione dei poteri straordinari in modo costituzionale, di rendere cioè compatibile l'emergenza con l'ordinamento democratico. Il compito, va da sé, non è semplicissimo. Sta di fatto che la dittatura commissaria, detta anche “costituzionale”²⁰, è un istituto straordinario spesso previsto o attuato da molti Stati costituzionali moderni per superare uno stato di emergenza interno o esterno che non può essere affrontato con strumenti normali²¹. Generalmente il potere si concentra nell'organo esecutivo, che garantisce maggior risolutezza e tempestività nella propria azione, e si procede a una sospensione o limitazione dei diritti di libertà dei cittadini. In un regime che rimane costituzionale, anche durante un'emergenza non si è privati della libertà – cioè di tutte le libertà – ma solo di alcune libertà (e soprattutto in modo temporaneo).

17. N. Machiavelli, *Discorsi sulla Prima Deca di Tito Livio*, in *Tutte le opere*, Bompiani, Milano 2018, p. 395.

18. J.J. Rousseau, *Il contratto sociale*, Laterza, Roma-Bari 1997, pp. 183-186.

19. Cfr. N.C. Lazar, *States of Emergency in Liberal Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge (UK) 2009, pp. 26-32; in generale vedi anche G. Agamben, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003.

20. C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, cit., p. 811-833.

21. M. Stoppino, *Dittatura*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Dizionario di politica*, Utet, Torino 2004, pp. 288-297.

L'altra forma di dittatura, quella sovrana, ha invece caratteristiche completamente diverse. Essa, vede in tutto l'ordinamento esistente un sistema da rimuovere completamente. È per questo che essa travolge l'ordine politico preesistente, emana nuove leggi e, soprattutto, crea un nuovo regime. Non si tratta più, quindi, di un potere provvisorio e delegato, ma di una potestà assoluta e permanente che è svincolata da ogni controllo costituzionale. Per Schmitt la dittatura sovrana, giacché crea un ordine politico nuovo, è legata al concetto di potere costituente (del popolo), inteso proprio come potere fondante che non ha – e non si pone – limiti. È presente il richiamo a una costituzione da attuare, non già a una in vigore (per Schmitt l'emblema di questa forma di dittatura è quella del proletariato).

Questa insistenza sulla distinzione delle due forme di dittatura ci è utile perché alcuni studiosi contemporanei sembrano distinguere emergenza ed eccezione proprio a partire da questa distinzione schmittiana. Alcuni collegano quindi il regime d'emergenza alla dittatura commissaria, mentre altri considerano il regime attuale uno "stato di eccezione" e quindi, in un certo senso, più vicino alla dittatura (sovrana).

Gustavo Zagrebelsky, partecipando al dibattito che si è prodotto sulle misure adottate dal Governo italiano per fronteggiare la pandemia, nel distinguere nettamente tra emergenza ed eccezione sembra proprio far riferimento ai due tipi di dittatura. Emergenza ed eccezione non sono quindi la stessa cosa. L'eccezione non è il grado ultimo dell'emergenza come taluni affermano, perché all'emergenza si ricorre per tornare quanto prima alla normalità, mentre l'eccezione si utilizza per infrangere le regole e imporre un ordine nuovo²². In altri termini, mentre l'emergenza «è conservativa», l'eccezione è «rinnovativa»²³. Tra i due termini non vi sarebbe alcuna parentela e tanto meno sinonimia²⁴.

Altri autori, viceversa, non considerano compatibile il governo costituzionale con i poteri straordinari. Giorgio Agamben sostiene che il regime di emergenza altro non sia che uno "stato di eccezione": quest'ultimo è divenuto, negli ultimi decenni, il paradigma di governo dominante soprattutto all'interno delle democrazie (basti pensare al regime instaurato dagli Stati Uniti nella loro lotta contro il terrorismo post-11 settembre). Agamben nella sua genealogia sul concetto di "stato di eccezione" non si ricollega solo e tan-

22. G. Zagrebelsky, *Emergenza ed eccezione*, in Aa.Vv., *Il mondo dopo il mondo*, cit., pp. 500-515; anche M. Croce, A. Salvatore, *Cos'è lo stato d'eccezione?*, Nottetempo, Milano 2022.

23. Cfr. G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Giuffrè, Milano 2003.

24. Cfr. M. Croce, A. Salvatore, *Cos'è lo stato d'eccezione?*, cit., pp. 67-74.

to alla dittatura romana, ma considera archetipico un secondo caso di emergenza costituzionale, il cosiddetto *iustitium* contemplato sempre dal diritto romano. Con un *senatus consultum ultimum* il Senato dichiarava l'emergenza, ma non richiedeva ai consoli di nominare una dittatura, determinava viceversa una sospensione delle leggi con l'attribuzione ai magistrati in carica di un potere illimitato. L'esercizio di poteri straordinari e la sospensione del diritto tramite il *iustitium* crea un vero e proprio vuoto giuridico nel quale i poteri – illimitati e sganciati da qualunque vincolo legale di esercizio – sono pur sempre fondati, nella loro scaturigine, su di un diritto che applicandosi si auto-sospende²⁵.

Per Agamben, la distinzione di Zagrebelsky tra emergenza (dittatura commissaria) ed eccezione (dittatura sovrana) non ha nessuna base nel diritto, perché nessuna costituzione può mai prevedere davvero il suo legittimo sovvertimento. Anzi, proprio per questa impossibilità, a suo avviso, Schmitt aveva usato la locuzione “stato di eccezione” come termine per definire la terra di nessuno fra l'ordine giuridico e il fatto politico e fra la legge e la sua sospensione. La decisione sullo “stato di eccezione” non può mai essere giuridica, ma sempre frutto di una valutazione politica concreta, non fondata su criteri giuridici oggettivi, ma su considerazioni personali e soggettive di carattere sia politico che sociologico. Sia l'emergenza che l'eccezione prevedono, infatti, una identica sospensione della legge che si risolve in una messa tra parentesi delle garanzie costituzionali che non può in alcun modo essere predeterminata²⁶. Lo stesso Zagrebelsky, a onor del vero, ammette che i poteri dell'emergenza non possono essere specificati tassativamente e preventivamente, poiché nemmeno le situazioni di emergenza sono prevedibili con esattezza²⁷. Ciò detto, a suo avviso, la gestione dell'emergenza è, in fin dei conti, una questione tecnico amministrativa – più che propriamente politica – che si basa su evidenze oggettive: se queste evidenze esistono, e se soprattutto sono unanimemente accettate dalla cosiddetta “comunità scientifica”, la discrezionalità di chi gestisce l'emergenza è nulla; solo lo stato d'eccezione è, invece, compatibile con i pieni poteri. Assistiamo quindi a un tentativo di disgiungere chiaramente le sorti di eccezione ed emergenza: «i momenti critici non possono mai mancare e saranno affrontati con strumenti di emergenza per ripristinare la gabbia, oppure con poteri di eccezione per costruirne una più solida, attraverso progressivi “giri di vite” che caratterizzano i regimi dittatoriali»²⁸. Qui il termine “dittatura” è naturalmente inteso

25. G. Agamben, *Stato di eccezione*, cit.

26. G. Agamben, *A che punto siamo? L'epidemia come politica*, cit.

27. G. Zagrebelsky, *Emergenza ed eccezione*, cit., p. 500 e ss.

28. *Ibidem*.

nel senso di dittatura sovrana o, meglio, di dittatura come forma di Stato che usa il potere in modo illimitato e arbitrario, senza limiti e controlli di alcun tipo. L'emergenza, quindi, non presenta di per sé alcun carattere che la destini, per forza di cose, a trasformarsi in eccezione²⁹.

Governo del diritto o arbitrio politico

Il regime di emergenza, così descritto, è strettamente legato allo stato di necessità, e a differenza di quello di eccezione, è ancora governato dal diritto. I diritti soggettivi, in questa prospettiva, anche negli eventi emergenziali possono essere limitati, finanche sospesi, ma solo in modo temporaneo (e soprattutto non vengono sospesi nella loro totalità). Questo è essenziale, perché emergenza ed eccezione potrebbero essere sinonimi solo se i diritti fossero sospesi *in toto* e – aspetto ancor più decisivo per la stragrande maggioranza dei costituzionalisti – soprattutto se le decisioni emergenziali fossero sottratte del tutto al sindacato giurisdizionale: in questo caso, e solo in questo caso, si entrerebbe davvero in un terreno di indifferenza tra eccezione ed emergenza che potrebbe aprire un margine di discrezionalità politica incompatibile con la garanzia dei diritti³⁰. Insomma, mentre lo “stato di emergenza” è compatibile con le garanzie costituzionali, quello di eccezione è da considerarsi nemico delle costituzioni³¹. Il nodo della questione tra queste due diverse prospettive è proprio questo.

Agamben, a differenza di Zagrebelsky, pensa che l'emergenza, di qualunque natura sia, favorisca lo scivolamento verso quello che secondo lui è diventato il paradigma di governo dominante nel XXI secolo, cioè lo “stato d'eccezione”: «lo stato di eccezione, a cui i governi ci hanno abituati da tempo, è diventato la condizione normale»³². Negli ultimi decenni, il continuo richiamo all'emergenza ha favorito la sua affermazione come «mezzo per affrontare criticamente la dichiarazione e l'attuazione sovrana di “eccezioni” a norme giuridiche, politiche, sociali, storiche e culturali, tipicamente nel nome di imperativi di sicurezza o di uno “stato di emergenza”»³³. Gli uomini,

29. M. Croce, A. Salvatore, *Cos'è lo stato d'eccezione?*, cit., pp. 67-74 e 179-192.

30. M. Luciani, *La Costituzione alla prova della straordinarietà*, in Aa.Vv., *Il mondo dopo il mondo*, cit., pp. 281-288.

31. Cfr. G. Zagrebelsky, *Emergenza ed eccezione*, cit.

32. G. Agamben, *A che punto siamo? L'epidemia come politica*, cit., p. 70.

33. N. Andrew, *Review of the literature on the “State of Exception” and the application of this concept to contemporary politics*, cit., F. Benigno, L. Scuccimarra (a cura di), *Il governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di Guerra in Europa tra XVI e XX secolo*, Viella, Roma 2007, p. 14.

insomma, abituati a vivere in situazioni di perenne crisi e di perenne emergenza (guerre, terrorismo, crisi economiche, immigrazione, cambiamento climatico, pandemia per citare solo le più condivise), non sembrano nemmeno accorgersi che la loro vita (“la nuda vita”) è ridotta a una condizione puramente biologica e ha perso ogni dimensione non solo sociale e politica, ma persino umana e affettiva. Di certo, conclude Agamben, una società che vive in perenne stato di emergenza non può essere una società libera perché genera solo un bisogno di sicurezza che fagocita tutto il resto.

La società non sarebbe più libera perché con lo “stato di eccezione” verrebbe meno la garanzia dei diritti civili e politici nonché la separazione dei poteri, cioè due tra gli elementi più caratterizzanti del costituzionalismo democratico, e quindi della tradizione liberaldemocratica. In modo particolare, la separazione dei poteri parrebbe pregiudicata, visto che i compiti del potere legislativo e di quello esecutivo si confondono, si sovrappongono, e alla fine prevale quasi sempre l’organo esecutivo che, attraverso la decretazione d’urgenza, si occupa anche della creazione delle leggi (i parlamenti hanno sicuramente visto ridotto il loro ruolo di decisione oltretutto di controllo)³⁴. Chi, invece, sostiene che il regime d’emergenza sia compatibile con il costituzionalismo, insiste sul fatto che nel governo dell’emergenza il potere giudiziario non tace mai a differenza di quello che succede nello “stato di eccezione”: già Schmitt, del resto, aveva precisato che lo “stato d’eccezione” creava un vuoto giuridico in cui l’autorità, usando il massimo potere discrezionale, rendeva le libertà individuali un problema di sovranità³⁵. Nello “stato di emergenza” si rimane comunque all’interno di una cornice giuridica: la sospensione di alcuni diritti è solo temporanea e i poteri di emergenza non sono discrezionali³⁶.

C’è anche chi ha sostenuto che il regime di emergenza instaurato in Italia, per contrastare la pandemia, sia uno “stato di eccezione debole”, cioè qualcosa che si avvicina allo “stato di eccezione”, pur non essendo a esso completamente aderente. La debolezza, tuttavia, dipenderebbe dal fatto – già illustrato in precedenza – che i poteri straordinari non sono sottratti al controllo giudiziario (per esempio, in Italia, si può ricorrere alla giustizia amministrativa per annullare atti illegittimi o anche ricorrere alla Corte costituzionale). Dopodiché sarebbe utile non definirlo semplicemente un regime di emergenza ma uno “stato di eccezione debole” perché, di fronte a situazioni extra-giuridiche straordinarie, è bene che le limitazioni dei diritti fondamentali non appaiano troppo facilmente giustificabili. In fin dei conti, il richiamo allo “stato di ecce-

34. Cfr. G. Agamben, *A che punto siamo? L’epidemia come politica*, cit., pp. 70-73.

35. C. Schmitt, *Le categorie del politico*, cit., pp. 29-86.

36. G. Pellegrino, *Emergenza, pandemia e libertà*, in «Il Mulino», 3, 2020, pp. 497-505.

zione”, sia pur debole, dovrebbe far risuonare, in un’opinione pubblica avvertita, il campanello dall’allarme sui possibili abusi del potere³⁷. Alcuni interpreti, piuttosto acuti, fanno notare come l’eccezione tenda a mimetizzarsi entro le spire del governo normale e quindi a far sì che l’intervento fuori norma si rovesci in politica ordinaria. Lo “stato d’eccezione”, insomma, non sarebbe tanto caratterizzato da legislazione di emergenza, bensì da interventi politico-amministrativi che facciano ricorso a specifiche e univoche – cioè anti-pluralistiche – concezioni della vita, dei valori e dei beni fondamentali³⁸. Lo “stato d’eccezione”, in definitiva, si darebbe allorquando un’emergenza divenisse occasione per un mutamento non reversibile delle forme di vita associata³⁹.

Conformismo sociale, minoranze e paternalismo

C’è un altro aspetto che per la teoria politica liberal-democratica è essenziale osservare, sia pur brevemente. Si può propendere per la tesi che “lo stato d’emergenza” sia compatibile con la democrazia (l’evoluzione della pandemia e la fine dello stato d’emergenza in tutte le democrazie sembrerebbe rendere più che verosimile questa argomentazione) o viceversa per quella che insiste sul continuo scivolamento verso un perenne “stato d’eccezione” limitante per le libertà, ma ciò non toglie che c’è un altro problema che la democrazia liberale deve affrontare, ed è quello del conformismo e del ruolo che le minoranze dissenzienti rivestono all’interno delle nostre società.

Anche in questo caso, è necessario richiamare, sia pur molto brevemente, ciò che costituisce, a livello teorico, il fondamento della liberal-democrazia. Come noto, i primi autori che hanno, da una prospettiva liberale, indagato l’innesto della prassi democratica su valori e pratiche proprie del liberalismo, hanno colto nella cosiddetta tirannia (o dispotismo) della maggioranza il vero pericolo – uno dei pericoli principali – della democrazia. La tirannia della maggioranza è causata e causa a sua volta, in una spirale senza fine, il conformismo sociale⁴⁰.

Ora è inutile nascondere che dietro le misure emergenziali vi era un forte consenso popolare (non è questa la sede in cui indagare se tale consenso fosse del tutto spontaneo o viceversa indotto anche dal modo in cui la pan-

37. T. Epidendio, *Il diritto nello “stato di eccezione” ai tempi del Coronavirus*, in «Giustizia insieme», 26 marzo 2019: www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/957-il-diritto-nello-stato-di-eccezione-ai-tempi-dell-epidemia-da-coronavirus.

38. M. Croce, A. Salvatore, *Cos’è lo stato d’eccezione?*, cit., pp. 164 e ss.

39. Ivi, p. 164.

40. Su questi temi si sono particolarmente soffermati, come noto, Alexis de Tocqueville (1805-1859) e John Stuart Mill (1806-1873).

demia è stata comunicata e veicolata all'opinione pubblica dai vari organi di informazione⁴¹). La paura del contagio, cioè la paura della morte da virus, ha giustificato e legittimato, con un consenso crescente, le misure più draconiane di limitazione di libertà. Nella dialettica sicurezza/libertà, la stragrande maggioranza dell'opinione pubblica propendeva per il primo termine: vale a dire era molto elevato il consenso verso certi obiettivi – ridurre al massimo le possibilità di contagio – e dei mezzi adatti a raggiungerli (*lockdown*, e poi via via fino al *green pass* e alla vaccinazione per taluni obbligatoria, con conseguenti sospensioni dall'attività lavorativa). A questo punto, la domanda che ci dobbiamo porre è la seguente: quello pandemico è un contesto in cui si è affermato, per il tramite dei governi, il dominio assoluto della maggioranza paventato da autori quali Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill? Ricordiamo che l'asservimento di tutti i poteri politici, e non solo politici, alla maggioranza ha come conseguenza diretta la limitazione dei diritti delle minoranze e dei dissenzienti. Ora, sgombriamo subito il campo da un possibile equivoco: la protesta dei dissenzienti contro le misure del Governo, prima “virtuali” poi reali, non è mai stata messa in discussione. Insomma, a parte il fatto che per svariati mesi il diritto di manifestare pubblicamente – è strano a dirsi, ma va precisato che qui si intende la manifestazione in presenza – il proprio dissenso era vietato per evitare assembramenti, formalmente il diritto di manifestazione delle proprie opinioni non è mai venuto meno (tra l'altro c'è chi ha fatto notare che gli oppositori delle diverse misure di prevenzione abbiano avuto, sia nella stampa che nei talk show, una sovraesposizione mediatica). Come noto, tuttavia, la preoccupazione dei primi liberali non era tanto e solo di denuncia contro misure legali (se una legge insomma conculca i diritti delle minoranze ci troviamo già fuori dalla liberaldemocrazia, su questo non dovrebbero esserci dubbi: è proprio dalle garanzie offerte alle minoranze che si può valutare la democraticità di un sistema), ma contro una sorta di potere morale della società – della maggioranza della società – che diventa assoluto. Osservava Alexis de Tocqueville, iniziatore di questa critica alla democrazia, che tale potere non colpisce tanto i corpi, come i vecchi regimi assolutistici, ma l'anima, lo spirito di indipendenza stesso dell'uomo⁴².

41. Del resto, se il ruolo dell'autorità politica consiste – come sosteneva da una prospettiva eminentemente realista Bertrand de Jouvenel – nella facoltà e attitudine ad attrarre consenso, e il potere politico è legittimo se oltre all'efficacia aggiunge appunto una qualche forma di consenso, attivo o passivo che sia, capiamo che, almeno nell'economia del nostro discorso, è sufficiente prendere atto che tale consenso è stato prodotto. Cfr. comunque B. de Jouvenel, *Il potere. Storia naturale del suo sviluppo*, Rizzoli, Milano 1945 e anche Id., *La sovranità*, Giuffrè, Milano 1971; sul suo pensiero mi sia consentito di rinviare a F. Raschi, *Autorità e libertà. Il pensiero politico di Bertrand de Jouvenel*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008.

42. «Sotto il governo assoluto di uno solo il dispotismo, per arrivare all'anima, colpiva

Qual è la conseguenza di tutto ciò? Che la maggioranza traccia un cerchio formidabile attorno al pensiero, all'arte, alla scienza⁴³ e chi si attenda di uscire da questo perimetro diventa un "estraneo", un emarginato a cui «si rifiuta tutto», in particolar modo la stima sociale: «egli allora cede, si piega sotto lo sforzo quotidiano e rientra nel silenzio, come se provasse un rimorso ad aver detto il vero»⁴⁴. Un rischio di questo genere, a ben pensarci, è sempre possibile in democrazia, e lo è tanto più in situazioni di emergenza come quelle scaturite dalla pandemia. Bisogna, quindi, se si vuol restare all'interno della cornice liberaldemocratica, sempre evitare la criminalizzazione delle minoranze e dei dissenzienti, fintantoché le loro legittime proteste non rompono il patto democratico per antonomasia, oltrepassando la soglia della violenza. Del resto, proprio un liberale come John Stuart Mill ha scritto pagine indelebili contro l'unanimità – che non può mai essere un valore – e a favore della diversità di opinioni e di comportamenti. La società, per Mill, era giustificata a interferire sulla libertà d'azione di chiunque solo al fine di difendersi: il solo scopo per cui si poteva legittimamente esercitare un potere su qualunque membro di una collettività, contro la sua volontà, era per evitare danno agli altri⁴⁵. Evitare un contagio può essere considerato un modo che la società ha di proteggersi? Probabilmente sì. Ma altrettanto certamente la vigilanza e il controllo affinché le autorità politiche – e la società stessa – non abusino delle proprie prerogative è, almeno in una democrazia che si ritiene tale, un imperativo.

Ma c'è un altro aspetto, altrettanto importante, che va valutato. Sempre Tocqueville, nel suo capolavoro sulla democrazia americana, mostrava come uno dei pericoli della democrazia fosse – oltre al richiamato conformismo esito e causa della tirannia della maggioranza – il combinato disposto fra la centralizzazione politico-amministrativa (nuova forma di paternalismo) e

grossolanamente il corpo; e l'anima, sfuggendo a quei colpi, s'elevava gloriosa al di sopra di esso; ma nelle repubbliche democratiche la tirannide non procede affatto in questo modo: essa trascura il corpo e va diritta all'anima. Il padrone non dice più: tu penserai come me o morirai; dice: sei libero di non pensare come me; la tua vita, i tuoi beni, tutto ti resta; ma da questo giorno tu sei uno straniero tra noi. Conserverai i tuoi privilegi di cittadinanza, ma essi diverranno inutilità [...]. Quando ti avvicinerai ai tuoi simili, essi ti sfuggiranno come un essere impuro; e anche quelli che credono alla tua innocenza, ti abbandoneranno, poiché li si fuggirebbe a loro volta. Vai in pace, io ti lascio la vita, ma ti lascio una vita che è peggiore della morte», A. de Tocqueville, *Scritti politici. II. La democrazia in America* (1835-40), Utet, Torino 1968, p. 305.

43. «In America la maggioranza traccia un cerchio formidabile intorno al pensiero. Nell'ambito di questi limiti lo scrittore è libero, ma guai a lui se osa uscirne [...] Egli allora cede, si piega sotto lo sforzo quotidiano e rientra nel silenzio, come se provasse rimorso di aver detto il vero». Ivi, p. 302.

44. *Ibidem*.

45. J.S. Mill, *Saggio sulla libertà*, il Saggiatore, Milano 1981, p. 32.

l'individualismo. Ora nulla più di una pandemia e di un discorso pubblico incentrato quasi esclusivamente sulla paura della morte da virus sono terreni propizi, a nostro avviso, per l'affermazione di ciò che Tocqueville considerava un pericolo mortale per la democrazia. Una società democratica è una società nella quale gli individui, eguali per le loro condizioni anche sociali⁴⁶, sono animati da un fortissimo desiderio di benessere materiale, che li porta a non vedere più il legame esistente tra la prosperità di ciascuno e il benessere della collettività. L'unione fra uniformità sociale – grosso modo il conformismo di cui parlavamo prima – e individualismo sfrenato lasciano libero il terreno all'affermazione di una nuova forma di paternalismo politico: è una forma di dispotismo che ha come compiti principali la tutela e la previdenza, che ha di mira la felicità degli individui, provvedendo ai loro bisogni e alla loro sicurezza. È un potere molto più minuzioso e inquisitivo di quelli del passato, e molto più penetrante ed esteso⁴⁷. Un potere che si impone su individui che sono ripiegati su loro stessi, che badano solo ai loro affari privati; un potere che ha reso gli individui una massa irresponsabile che passivamente accetta la politica del Governo, una politica che «non tiranneggia, ostacola, comprime, inebetisce e riduce infine ogni nazione a non essere più che un gregge timido e industrioso di cui il Governo è padrone»⁴⁸. Anche di questo monito di Tocqueville, almeno così crediamo, dobbiamo tener conto, se non vogliamo che i poteri acquisiti durante lo stato di emergenza snaturino completamente le democrazie in cui viviamo.

Conclusioni

In questa sede ci preme trattare un'ultima questione: se lo “stato di emergenza” si trasforma in “stato di eccezione” e favorisce l'affermazione di un regime politico arbitrario e irresponsabile o ancora se favorisce l'affermazione di un nuovo paternalismo nemico dei diritti individuali, quali sono le garanzie e gli accorgimenti che possono impedire queste derive liberticide? Tocqueville, come noto, sosteneva che per evitare sia la tirannia della maggioranza sia il nuovo dispotismo paternalista fosse necessario garantire al massimo l'autonomia del potere giudiziario (e dei legisti) dal potere politico,

46. Si ricordi come per Tocqueville la democrazia sia anzitutto uno stato sociale caratterizzato da “uguaglianza di condizioni” prima ancora che una forma di regime politico.

47. «L'amministrazione pubblica non solo è diventata più centralizzata ma anche più inquisitiva e più minuziosa; ovunque penetra più profondamente di un tempo negli affari privati [...] e si insedia, ogni giorno di più, a fianco di ogni cittadino, intorno a lui e sopra di lui, per assisterlo, consigliarlo e costringerlo»: A. Tocqueville, *La democrazia in America*, cit., p. 801.

48. Ivi, p. 813.

poi garantire la massima libertà di stampa e di associazione, oltretutto garantire un compiuto decentramento amministrativo. Questi rimedi bastano anche oggi per contenere gli effetti del governo d'emergenza? A nostro avviso tali rimedi, per la prima volta illustrati da Tocqueville, sono ancora attuali.

Uno dei più importanti studiosi del costituzionalismo novecentesco, Carl Friedrich, sostiene che i poteri d'emergenza, pur molto ampi, debbono essere rigidamente definiti, per quanto concerne il loro modo di esercizio, se si vuole evitare che una legittima "dittatura costituzionale" possa trasformarsi in un regime arbitrario e dispotico. Per far questo, nel solco della tradizione classica, si deve fare in modo che il dittatore costituzionale i) sia nominato da un potere che lui non controlla, ii) non sia in grado lui stesso di dichiarare lo stato di emergenza e che iii) la sua azione abbia un limite di tempo prefissato⁴⁹. Anche ad avviso di questo studioso, tuttavia, i limiti procedurali sopra descritti garantiscono solo fino a un certo punto: l'indeterminatezza che, il più delle volte, caratterizza la sospensione dei diritti, del resto, fa dubitare che esistano davvero procedure che delimitino in modo conclusivo il potere discrezionale che scaturisce da un'emergenza⁵⁰. Sempre Friedrich, approfondendo questo tema, giunge alla conclusione che la tenuta del regime costituzionale, in ultima istanza, si fonda sulla vigilanza dell'opinione pubblica (vale a dire la libertà di stampa e di associazione su cui aveva insistito Tocqueville). Spetta a essa controllare che il Governo non abusi delle proprie prerogative e non usi pretesti per governare senza limiti e controlli: serve cioè «un popolo vigilante, un vero e proprio potere costituente risoluto a far sì che queste limitazioni siano efficacemente utilizzate per assicurare l'impiego legittimo di questi poteri di emergenza»⁵¹. Altri autori sostengono che le misure di emergenza hanno, in democrazia, almeno due giudici diversi. Il primo è costituito dal corpo elettorale che, alla scadenza del mandato, può rifiutare il Governo in carica e le sue politiche. Il secondo giudice è invece costituito dai tribunali (il corpo dei legisti in Tocqueville). Visto che essi non tacciono nemmeno durante lo "stato di emergenza", possono sempre emettere atti contro il Governo se i suoi poteri sono esercitati al di fuori delle circostanze di emergenza, così come i giudici le interpretano. C'è da dire che sia la sanzione elettorale sia il controllo giurisdizionale hanno il difetto di agire ex-post sulle decisioni prese dai pubblici poteri e talvolta possono essere anche troppo tardivi⁵².

49. C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, cit., pp. 815-816.

50. Cfr. G. Agamben, *A che punto siamo. L'epidemia come politica*, cit.

51. Cfr. C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, cit., p. 828.

52. J. Ferejohn, P. Pasquino, *Emergency Powers*, in *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2009 (consultato nella versione online Oxford Handbooks Online).

In conclusione, ci preme aver mostrato che l'emergenza può senz'altro richiedere un Governo più forte e cittadini più deboli (e con meno diritti). Ma l'allentamento temporaneo delle garanzie costituzionali non deve portare a un danneggiamento permanente del Governo costituzionale. Proprio per questo ci va di terminare questo contributo condividendo l'opinione di chi ha scritto – nelle ultime righe di un lavoro sulla libertà al tempo della pandemia – che l'unica barriera verso possibili derive dispotiche prodotte dall'emergenza, come del resto verso ogni altra forma di deriva liberticida, la può erigere una cittadinanza critica e attiva, in stretta connessione con la comunità degli Stati democratici. Una cittadinanza, cioè, non supina di fronte a leggi ingiuste e liberticide ma in grado di opporsi con le armi potenti della disubbidienza civile, se necessario⁵³.

53. P. Ignazi, N. Urbinati, *Contagio e libertà*, Laterza, Roma-Bari 2020.

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
territorio

Informatica, ingegneria

Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835152262

Questo 
LIBRO

 ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:
www.francoangeli.it/opinione



VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835152262

Gli sviluppi politici più recenti nelle relazioni internazionali e in varie aree del mondo mettono in luce la molteplicità delle sfide che le istituzioni della democrazia devono affrontare. Le trasformazioni in atto nei paesi di Asia, Africa, Europa centro-orientale e Americhe sono percorse da snodi comuni considerati in questo volume in rapporto a tre tematiche chiave che emergono dall'analisi sulle democrazie: le identità, le disuguaglianze e le questioni della sicurezza. Le varie dimensioni del multilateralismo, i diritti, le libertà, le priorità dello sviluppo, le minacce di vecchi e nuovi autoritarismi e populismi, sono alcune delle questioni che si intrecciano nei percorsi storici che caratterizzano le relazioni internazionali e i singoli contesti locali e che riemergono, infine, nella discussione sulla gestione delle fasi emergenziali in un XXI secolo apertosi con la svolta del 2001, e sui mutamenti indotti dalla recente crisi sociale e politica, oltre che sanitaria, della pandemia di Covid-19.

Corrado Tornimbeni è professore associato di Storia e Istituzioni dell'Africa presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Bologna, dove è membro del Centro di studi storici e politici su Africa e Medio Oriente; ha pubblicato sulle questioni della storia politica dell'Africa australe e dei paesi africani di lingua portoghese, in particolare sui temi dei nazionalismi africani nella guerra fredda e sui processi di democratizzazione.

Paolo Soave è professore associato di Storia delle Relazioni Internazionali presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Bologna, campus di Forlì, dove è membro del Centro Cultures, Religions and International Affairs. Fra i suoi temi di ricerca figurano la diplomazia e la sua evoluzione storica, il multilateralismo e l'ordine internazionale.