

Tiziana Bertaccini

Il tortuoso cammino verso il consolidamento democratico

La situazione latinoamericana si inserisce in uno scenario mondiale di generale deterioramento degli indicatori democratici che ha visto il 2019 concludersi con i peggiori risultati dal 2006 (Eiu Democracy Index 2019). Sebbene la regione sia classificata come la più democratica fra i paesi emergenti, il suo trend democratico è in costante diminuzione da almeno quattro anni, seppur oggi in parte bilanciato dal passaggio del Cile e del Salvador dalla classificazione di «hybrid regime» a «flawed democracy», per l'aumento della partecipazione nelle recenti mobilitazioni di protesta. Se il dibattito sulla qualità delle democrazie latinoamericane e sul consolidamento dei processi di transizione non è certo una novità, la direttrice di Latinobarómetro, Marta Lagos, ha recentemente classificato il 2018 come «l'annus horribilis», che potrebbe segnare la fine della terza ondata democratica nella regione¹. Questo non tanto per l'uscita del Venezuela e del Nicaragua dalla categoria di paesi democratici, che non è una novità, quanto per il funzionamento generale delle democrazie, sempre a rischio di recesso.

In effetti, uno sguardo di lungo periodo sul nuovo millennio mostra l'instabilità politica permanente della regione che non ha trovato una risposta al cronico dilemma della governabilità, laddove persistono istituzioni deboli che godono di una bassissima fiducia da parte dei cittadini e dove sono mancati patti sociali capaci di sanare quella breccia fra Stato e società che, apertasi fin dal momento delle transizioni, si è andata ampliando configurando comunità oggi non più solo frammentate ma anche fortemente polarizzate. Nel 2004 il rapporto del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (Pnud) avvertiva che la principale sfida per la democrazia era vincere la disuguaglianza e la povertà². Sebbene il decennio virtuoso di crescita economica abbia portato a indiscutibili miglioramenti di questi indicatori, l'America Latina

¹ Lagos 2018.

² Pnud 2004.

non ha mai perso il primato della regione più diseguale al mondo con scenari ambivalenti dove i segnali di avanzamento, favoriti dalla bonanza economica che aveva permesso generose politiche sociali, sono sempre stati contrastati da brecce mai superate fra settori ad alto e basso reddito, dove si concentra la bassa produttività, dalla crescita del settore informale dell'economia e dalla disoccupazione del settore giovanile in costante aumento dal 2005³. Il primo decennio del XXI secolo si concludeva con un bilancio positivo e con una visione ottimista sul futuro della regione, non solo per la buona performance economica ma anche in merito al processo di democratizzazione: la democrazia elettorale si considerava pienamente raggiunta, con un sostanziale miglioramento della qualità, credibilità e legittimità dei processi elettorali; i dati sulla percezione della democrazia, in costante aumento dal 2007, toccavano il livello più alto dal 1995 e mostravano una cittadinanza sostanzialmente soddisfatta. L'ottimismo oscurò che, al contrario, proprio allora iniziò a ingrossarsi la schiera di indifferenti alla politica, e dunque al tipo di regime, non identificati nel classico spettro destra-sinistra che, inclini all'astensionismo, abbandonavano l'appoggio alla democrazia allontanandosi dalla politica⁴. Situazione in realtà prevedibile guardando ai dati sulla disaffezione verso le istituzioni, un fenomeno niente affatto nuovo. Secondo i dati forniti da Latinobarómetro la disaffezione alla politica riguarderebbe soprattutto i settori socio-economici più deboli e i giovani, spesso parte di questa stessa categoria, che oggi sono i più inclini all'autoritarismo. Se da una parte questo indica una relazione con le ben conosciute cause di natura strettamente economica, non bisogna dimenticare le ragioni squisitamente politiche.

Il mancato consolidamento delle democrazie si riflette nella mancanza di fiducia verso le istituzioni democratiche, che a sua volta ne provoca un ulteriore indebolimento. In particolare fin dai primi passi delle transizioni, i partiti politici, seguiti dal Congresso, sono stati i più screditati. La risposta dei governi allo scollamento fra Stato e società sono state le riforme istituzionali che dagli anni novanta hanno coinvolto la regione in un ingente processo di modernizzazione: l'adozione di nuove Costituzioni, che in alcuni casi, come nell'area andina (Venezuela, Ecuador, Bolivia) hanno dato vita a un nuovo spirito costituente guardato con interesse nel mondo, le riforme politiche ed elettorali, spesso con la creazione e il rafforzamento di organismi autonomi, e altre tese a rinvigorire gli apparati giudiziari. Tuttavia, la modernizzazione istituzionale non è stata in grado di trasformare le pratiche di una cultura politica atavica, fortemente radicata nel territorio, che ha continuato a frenare il consolidamento democratico. Così, per esempio le riforme costituzionali, considerate spesso come la panacea di tutti i mali, non hanno corretto le strutture organizzative del potere riaffermando il presidenzialismo, non solo nei casi più eclatanti dove è stata introdotta la rielezione indefinita (Venezuela-Nicaragua), e continuando a favorire gli interessi delle élites politiche, in assenza di apparati giudiziari indipendenti capaci di garantire un effettivo Stato di diritto. Nel complesso, dietro una facciata di modernità anche le riforme costituzionali hanno perpetuato aspetti tradizionalisti⁵.

³ Cepal 2019.

⁴ Latinobarómetro 2018, p. 14.

⁵ Nolte 2016.

Le istituzioni, che avrebbero dovuto essere il nucleo del consolidamento democratico, mancano dei requisiti fondamentali della stabilità, minata al contrario dalla febbre riformista che non ha permesso la necessaria durabilità nel tempo, e dalla regolarità nell'imposizione delle leggi. Il difetto non sempre risiede nell'assenza di normativa, al contrario questa talvolta può perfino essere in eccesso, come in materia elettorale nel caso del Messico, ma nella prassi della sua mancata applicazione. Non può esistere democrazia dove non esiste divisione dei poteri e uno Stato di diritto. Le democrazie latinoamericane non hanno superato questa sfida: nonostante le riforme al sistema giudiziario, tese per lo più a garantirne l'indipendenza e la professionalizzazione, la legge non viene applicata, non viene rispettata, non è uguale per tutti e il livello di impunità supera, con differenze da paese a paese, il 90%. Oggi in Messico l'indice sfiora il 97%⁶. Persistono ombre sul nuovo protagonismo del potere giudiziario, come nel caso del *juicio político* contro Dilma Rousseff in un paese dove la magistratura ha raggiunto un altissimo grado di autonomia e indipendenza.

La democrazia elettorale che ormai si considerava raggiunta non è affatto scontata: le istituzioni elettorali, organismi autonomi e specializzati creati per garantire l'indipendenza delle elezioni dal governo e dai partiti, sono state spesso veicolo di pratiche autoritarie. Così, per citare uno dei casi più estremi, il potere elettorale, configurato come un quarto potere nella Costituzione venezuelana, è stato piegato dall'autoritarismo dei leader grazie alla compartecipazione del Tribunal supremo de justicia e di altre istituzioni create *ex novo* come la Defensoría del pueblo o la Fiscalía. Lo stesso dicasi per organismi autonomi quali i Tribunali costituzionali del Cile e della Bolivia. A questo si aggiungano, come avvenuto nel recente caso dell'ex presidente Evo Morales, i possibili conflitti fra le istituzioni, nello specifico fra Tribunale elettorale e Tribunale costituzionale. Le nuove forme di autoritarismo sono anche figlie delle architetture istituzionali democratiche e della politica che le ha disegnate. In generale, come ha ben evidenziato la letteratura sul tema⁷, le riforme politiche non hanno risposto a visioni di lungo periodo, ma piuttosto a visioni miopi, congiunturali e spesso prive di coerenza, generando così nuove patologie nella *governance* come le frizioni fra il potere esecutivo e Congressi troppo frammentati al loro interno, per esempio in Brasile coesistono una trentina di partiti all'interno del legislativo mentre il dibattito sulla riforma politica è aggrovigliato su se stesso da più di un decennio.

Il cammino della democrazia latinoamericana è segnato un po' ovunque da un aumento vertiginoso della corruzione, che ha compromesso la stabilità dei governi. Sebbene si tratti, insieme al clientelismo, di un aspetto strutturale e connaturato alla regione fin dai tempi più antichi, le sue forme sono maturate nel tempo fino a esplodere nel mondo globalizzato in scandali di proporzioni esorbitanti che hanno suscitato le proteste dei cittadini e hanno aumentato ulteriormente la sfiducia nelle istituzioni. Ricorderemo, per esempio, che le mobilitazioni di massa durante il *juicio político* contro Dilma Rousseff, che si inserivano in un ciclo di lungo periodo di riattivazione dei movimenti urbani, rivendicavano una cittadinanza effettiva, un welfare uguale per tutti, e reclamavano contro la corruzione chiedendo trasparenza. Un malessere socia-

⁶ Indice de paz México 2019, www.imco.org.mx.

⁷ Aa.Vv. 2016.

le covato a lungo, non si dimentichino le grida rivolte contro il «mal governo» in occasione dei giochi panamericani del 2007, e infine esploso con l'operazione *Lava jato*. Per citare un altro esempio, nel 2015 in Guatemala la crisi politica innescata dagli scandali di corruzione che implicavano il governo, sotto la spinta delle mobilitazioni popolari che chiedevano la destituzione della vicepresidentessa Roxana Baldetti e del presidente Pérez Molina, accusati di collusione con la rete criminale *La línea*, portò al potere l'*outsider* Jimmy Morales con le sue promesse «ni corrupto, ni ladrón». Jimmy Morales ha terminato il suo mandato accusato di gravi reati. Gli esempi potrebbero continuare all'infinito, fino alle recenti proteste. Presidenti e vicepresidenti implicati in scandali di corruzione abbondano in Centro America, Perù, Argentina, Uruguay, Brasile, ma il problema non riguarda solo i vertici della politica.

In America Latina gli Stati esistono ma le loro strutture corrotte sono al servizio della criminalità organizzata che oggi ha un altissimo grado di radicamento nel territorio, favorito anche dalla crescita dell'economia sommersa⁸.

Un tema che meriterebbe maggiore attenzione sono i partiti politici, essenziali per il consolidamento democratico e per i sistemi di democrazia rappresentativa, che vivono un continuo processo di deterioramento. Durante il XX secolo i partiti politici sono stati debilitati dai populismi, che nel migliore dei casi li hanno subordinati al potere esecutivo, dai regimi militari, con l'annullamento della politica e nuovamente dal ritorno dei neopopulismi riaffiorati a partire dagli anni novanta in un contesto neoliberale di predominio dell'economia. Con le transizioni e la crisi di rappresentanza anche le nuove formazioni, in alcuni casi di tipo movimentista, sono state sottoposte alle tensioni dell'antipolitica e della democrazia diretta e plebiscitaria che non ha favorito un rafforzamento complessivo dei sistemi politici. I partiti sono entrati in una fase di discredito continuo riscuotendo il più basso grado di fiducia fra tutte le istituzioni, che oggi tocca il minimo storico con una media regionale del 13%, diminuita di ben undici punti percentuali dal 2013⁹. Anche in questo caso le timide riforme, per lo più volte a sanare la mancanza di democrazia interna e trasparenza, non si sono rivelate sufficienti a vincere le pratiche consolidate della cultura politica. Talvolta i cambiamenti introdotti dalle nuove regole, come nel caso della selezione interna dei candidati, hanno paradossalmente propiziato la rottura della coesione interna diminuendo la competitività esterna dei partiti. In altri casi le riforme non hanno toccato punti essenziali, come in Brasile dove il Tribunale supremo ha proibito le donazioni anonime ai candidati e il finanziamento delle imprese private alle campagne elettorali solo in seguito all'operazione *Lava jato*. In linea generale non sono stati superati i deficit di democrazia interna dei partiti che si riflette nello status democratico dei rispettivi paesi, mancano strumenti di disciplina capaci di dirimere conflitti interni e diserzioni con il passaggio ad altre formazioni, facilitate anche dal venir meno del collante ideologico. Si tratta di organizzazioni che spesso sono debolmente strutturate, basate su pratiche informali, reti clientelari e prive di un sistema di amministrazione trasparente capace di limitare le pratiche di corruzione¹⁰.

⁸ Mejías 2015.

⁹ Latinobarómetro 2018.

¹⁰ Freindeberg - Levitsky 2007.

Per avere un polso reale del consolidamento democratico, è necessario distinguere non solo le situazioni proprie di ogni paese, ma anche analizzare il contesto locale. Non solo il peso della dimensione territoriale continua a essere rilevante ma storicamente esiste un divario fra politica federale e politica locale, dove il processo di radicamento democratico è più difficile. Per citare un esempio, nel caso del Messico sebbene nel 2000 si sia consumata l'alternanza con il primo avvicendamento presidenziale, a livello locale ha continuato a governare in più della metà degli Stati e dei municipi il Partido revolucionario institucional (Pri), riproducendo sul territorio un mosaico di governi Stato-partido, perpetuando pratiche di personalizzazione e oligarchizzazione del potere in assenza di una distinzione *de facto* fra pubblico e privato¹¹. I governatori, diventati molto potenti e con un sorprendente volume di risorse a loro disposizione, derivato dalle riforme decentralizzatrici degli anni novanta, ormai privi del controllo presidenziale che esisteva durante il regime, hanno continuato a gestire nei loro Stati il partito e i processi elettorali, anche grazie all'imposizione di consiglieri negli organismi locali dell'Instituto federal electoral (Ife). Inutile dirsi, l'ingente volume di denaro a loro disposizione ha favorito l'uso discrezionale a fini politico-elettorali, clientelismo, corruzione e connivenza con il narcotraffico. Nel 2017 quasi tutti gli ex governatori del Pri si trovavano in carcere o sotto processo, accusati di corruzione, arricchimento illecito, riciclaggio e collusione con la criminalità organizzata. A metà del nuovo millennio il deterioramento riguardava tutto il sistema dei partiti, convertiti in macchine elettorali, incapaci di rappresentare le domande della società civile e di canalizzare il conflitto in comizi controversi, campagne elettorali caratterizzate da accuse, discredito dell'avversario, carenza di dibattiti e di veri programmi. Lo schema clientelare si era modernizzato ampliando le pratiche di compravendita del voto, ridotto a una merce di scambio, che riguardava intere strutture elettorali, acquistate da un partito all'altro. Così, nel 2010, decimo anniversario dell'alternanza, la sognata transizione non poteva dirsi conclusa e si apriva il dibattito sul rischio di una regressione democratica.

È facile dunque intuire come questi contesti siano l'humus propizio per il rinverdire dei populismi che oggi catturano il «voto del cambiamento» con narrative di rigenerazione nazionale provenienti sia da destra che da sinistra.

25 febbraio 2020

Bibliografia di riferimento

Aa.Vv. 2016

Reformas políticas en América latina: tendencias y casos, Oea.

Bertaccini, T. - Aguilar Iñárritu, J. A. 2015

La transformación del Pri: de la oposición a la reconquista del poder, Fundación Colosio, Messico.

¹¹ Bertaccini - Aguilar Iñárritu 2015.

- Cepal 2019
Panorama social de América Latina 2019, www.cepal.org.
- Freindeberg, F. - Levitsky, S. 2007
Organización informal de los partidos en América latina, in «Desarrollo Económico», 46, gennaio-marzo, 84, pp. 539-68.
- Lagos, M. 2018
El fin de la tercera ola de las democracias, https://www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf.
- Latinobarómetro 2018
Informe 2018, https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf.
- Mejías, S. A. 2015
La debilidad del imperio de la ley en América latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado, in «Revista Española de Ciencia Política», 37, marzo, pp. 63-88.
- Nolte, D. M. 2016
América latina: Constituciones flexibles y estructuras de poder rígidas, in «Nueva Época», 1, marzo, 61, pp. 235-40.
- Pnud 2004
La Democracia en América Latina-Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Pnud, Buenos Aires.