

DIPARTIMENTO SPGI

Cittadinanza, populismo democrazia in America Latina ed Europa.

**Un'analisi critica a partire
dal caso boliviano**

a cura di Francesco Berti e Francesco Carbone

PADOVA
UP

P A D O V A U N I V E R S I T Y P R E S S

**COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI
SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE
E STUDI INTERNAZIONALI**

La collana dei *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali* intende rispondere a precisi criteri di qualità, serietà e scientificità, attraverso un processo di selezione e valutazione orientata ai parametri individuati dall'ANVUR nel quadro della Valutazione della Qualità della Ricerca, ed esprime nelle pubblicazioni in essa ospitate la prospettiva interdisciplinare che caratterizza composizione e attività di ricerca del Dipartimento

Direttore responsabile

Prof. Sergio Gerotto

Comitato Scientifico

Prof. Luca Basso

Prof.ssa Caroline Clark

Prof.ssa Monica Fioravanzo,

Prof.ssa Arianna Fusaro

Prof.ssa Giorgia Nesti

Prof. Daniele Nigris

Prof. Enrico Zamuner

*Volume realizzato con il contributo del
Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali (SPGI)*

Prima edizione 2026, Padova University Press
Titolo originale: *Cittadinanza, populismo, democrazia in America Latina ed
Europa. Un'analisi critica a partire dal caso boliviano*

© 2026 Padova University Press
Università degli Studi di Padova
via 8 Febbraio 2, Padova
www.padovauniversitypress.it

Redazione Padova University Press
Progetto grafico Padova University Press
ISBN 978-88-6938-507-0



This work is licensed under a Creative Commons Attribution International License
(CC BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/>)

**Cittadinanza, populismo,
democrazia in America Latina
ed Europa.
Un'analisi critica a partire dal
caso boliviano**

a cura di Francesco Berti e Francesco Carbone

PADOVA UP

Indice

Introduzione	9
<i>Francesco Berti, Francesco Carbone</i>	
Il momento geopolitico mondiale e l'America Latina	17
<i>Alfredo Seoane Flores</i>	
Il populismo e l'Unione Europea	45
<i>Paolo Graziano</i>	
Lo Stato nazionale in Bolivia: istituzioni e soggettività (1952-1964)	67
<i>Guillermo Guzmán Prudencio</i>	
Decolonizzazione e democratizzazione in Bolivia	87
<i>Luis Claros</i>	
Costruire la democrazia in Italia. Contesti locali e linee di conflitto	105
<i>Marco Almagisti</i>	
Le basi ideologiche del MAS in Bolivia e la politica dello Stato	115
<i>Rogelio Churata Tola</i>	

La ribellione dei cittadini. La Bolivia contro la pretesa tirannica	141
<i>Gonzalo Rojas Ortuste</i>	
Cittadini a pagamento? La Corte di giustizia dell'Unione Europea dice no: appunti sulla sentenza <i>Commissione europea c. Repubblica di Malta</i> (C-181/23)	165
<i>Costanza Margiotta</i>	
Migrazioni internazionali, disuguaglianze, diritti umani e sovranità dello Stato	197
<i>Manigeh Roosta</i>	
La collaborazione tra il Dipartimento SPGI e il CIDES –UMSA	221
<i>Francesco Carbone, Francesco Berti</i>	
Notizie sugli autori	225
Notizie sui curatori e traduttori	229
Indice dei nomi	231

Introduzione

Francesco Berti, Francesco Carbone
Università di Padova

Non si può certo dire che i temi oggetto della presente silloge siano stati poco frequentati dalla ricerca scientifica negli ultimi anni. L'analisi del problema della cittadinanza, la nascita – o rinascita – nonché lo sviluppo globale dei populismi, le sfide e le criticità legate alle trasformazioni delle democrazie costituzionali di matrice liberale, sono stati recentemente e sono tuttora argomenti al centro di larghi e partecipati dibattiti internazionali, in ambito accademico e, più in generale, pubblico. Piuttosto, l'originalità del presente studio può essere rinvenuta nella particolare visuale con la quale l'insieme di questi argomenti viene qui affrontata: un'ottica che abbraccia, senza pretesa alcuna di esaustività, due realtà molto diverse per formazione storica e politica – l'America Latina e l'Europa – e che focalizza l'attenzione, in particolar modo, sul caso della Bolivia.

Leggendo i densi saggi che compongono questo volume, scritti da studiosi che afferiscono al Centro de Estudios de Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) dell'Università Mayor de San Andrés (La Paz) e al Dipartimento di Scienze politiche, giuridiche e studi internazionali (SPGI), il lettore non potrà che constatare quanto la distanza culturale e politica tra i continenti, in particolare appunto l'America Latina e l'Europa, e perfino tra singoli paesi, come la Bolivia e l'Italia, si sia ridotta sotto molti profili, a causa

dell'accelerazione, determinatasi soprattutto negli ultimi decenni, del lungo processo di unificazione del mondo iniziato con le scoperte geografiche e progredito all'insegna dello sviluppo e dell'espansione dell'economia commerciale e poi del capitalismo internazionale, passando per momenti di grande conflitto ma anche di generosa cooperazione, per la colonizzazione occidentale e per la decolonizzazione delle nazioni in via di sviluppo. Quanto avessero visto lontano autori come Raynal, autore di una folgorante introduzione all'opera *Histoire des deux Indes* (1780³), in gran parte da lui redatta, o Marx, nelle prime, magistrali pagine del *Manifesto del Partito comunista* (1848) – due tra i più importanti pensatori che, in tempi e modi diversi, descrissero i prodromi della globalizzazione, intuendone, per molti aspetti, i successivi sviluppi e le conseguenze a venire – lo possiamo capire, tra l'altro, proprio riflettendo sui testi proposti in questo volume.

Eppure, chi avrà la pazienza di meditare su dati, analisi e giudizi contenuti nei contributi che compongono il presente studio, non potrà, al contempo, non giungere alla conclusione che sono davvero ancora molte le differenze tra i paesi oggetto della comparazione, frutto, ovviamente e soprattutto, di una differente storia e tradizione, politica, sociale, economica. Un tema, a tale riguardo, balza soprattutto agli occhi: la questione indigena o indigenista, così centrale in Bolivia, paese sorto dalla colonizzazione occidentale, è naturalmente assente in Europa, continente colonizzatore.

Ma veniamo ora, più nel dettaglio, a una rapida presentazione dei contributi qui proposti.

Nel primo saggio, *Il momento geopolitico mondiale e l'America Latina*, Alfredo Seoane Flores sostiene che sia indispensabile una corretta comprensione del contesto della geopolitica, se si vuole promuovere gli interessi primari di Stati che, come quelli dell'America Latina, non dispongono di grandi risorse di potere. La prospettiva più appropriata per la periferia per avere una tabella di marcia atta a navigare nel turbolento oceano della geopolitica globale, secondo Seoane, è quella del *realismo periferico*. Le ricchezze naturali,

la biodiversità, l'acqua dolce, le foreste, i minerali e le terre rare sono gli elementi che spiccano in termini di importanza economica strategica per l'America Latina. Ciò fa sì che il suo potenziale sia legato a una modalità di inserimento nell'economia mondiale di scambio e in una specializzazione produttiva intelligente, connessa all'uso e alla lavorazione di queste risorse a favore dello sviluppo sostenibile.

Dopo questo primo, più generale, approccio ai temi sudamericani, Paolo Graziano, nel suo *Il populismo e l'Unione Europea*, si interroga su alcune importanti distinzioni concernenti i movimenti e i partiti populistici attivi nell'arena politica europea. Il saggio muove dalla nozione di populismo, di cui in particolare viene sottolineato come aspetto centrale l'attenzione verso il «popolo» e il suo rapporto antagonista con le élites politiche, economiche e culturali, benché la definizione di «popolo», nel populismo, si presenti in maniera ambigua. Graziano illustra il crescente successo dei partiti populistici, a partire dai referendum francese e olandese del 2005 che hanno affossato il Trattato costituzionale europeo, distinguendo tra destra e sinistra o, meglio detto, tra varianti «esclusive» e «inclusive», evidenziando le differenze in termini di sfida al processo decisionale europeo dall'«interno». Il terzo punto affrontato dall'Autore si concentra più specificamente sulle istituzioni dell'UE, al fine di capire se, e come, sono diventate più «populiste» nel corso del tempo. Il saggio infine esamina le attuali sfide che i partiti populistici stanno affrontando in termini di definizione delle politiche dell'UE.

In un contributo intitolato *Lo Stato nazionale in Bolivia: istituzioni e soggettività (1952-1964)* Guillermo Guzmán Prudencio analizza alcuni dei principali caratteri dello Stato nazionale, governato dal Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), a partire dal 1952, sulla base degli elementi di analisi proposti dalla nuova economia istituzionale. Sebbene la costruzione di uno Stato boliviano sia un compito ancora in sospeso, il progetto di Stato nazionale, sostiene Guzmán, ha definito il modo in cui i boliviani intendono la statualità: una forma che è carica di una serie di elementi perversi.

L'idea centrale di questo saggio è che la comprensione di questi elementi persistenti possa aiutare a comprendere in maggiore profondità gli attuali problemi strutturali patiti dalla nazione. In primo luogo, vengono presentati i principali componenti teorici di concetti quali le istituzioni estrattive e inclusive e la centralità politica. Successivamente, vengono analizzate la creazione dello Stato Nazionale a partire dalla rivoluzione del 1952 e la successiva conquista delle istituzioni da parte del partito. Infine, viene spiegata la caduta del MNR (1964), associandola alle caratteristiche essenziali dello Stato nazionale: la sua soggettività e la sua debolezza strutturale.

Rimanendo in ambito boliviano, Luis Claros, nel suo *Decolonizzazione e democratizzazione in Bolivia*, afferma che in Bolivia una delle principali forme di riproduzione della disuguaglianza è strutturata nel quadro del colonialismo interno, motivo per cui la decolonizzazione appare come un elemento fondamentale per la democratizzazione. In questo saggio si affrontano i contenuti principali dell'orizzonte decolonizzante, così come appaiono nei movimenti indigeni e nei dibattiti contemporanei. Vengono passate in rassegna alcune trasformazioni istituzionali che hanno cercato di dare concretezza all'orizzonte decolonizzante e le relazioni generali tra i governi del Movimiento al Socialismo (MAS) e le organizzazioni sociali. In particolare, in Bolivia esistono diversi spazi comunitari e sindacali in cui vengono prese decisioni collettive, che trascendono la sfera statale e hanno rappresentato un contrappeso storico alle azioni delle élite che tradizionalmente hanno occupato e monopolizzato l'apparato statale. Le relazioni tra gli ambiti statali e queste organizzazioni appaiono, soprattutto in relazione ai governi del MAS, assai complesse.

Il volume prosegue con il saggio di Marco Almagisti su *Democrazia e consolidamento democratico in Italia*. Qui l'autore muove dalla constatazione che le società sono attraversate da molteplici conflitti, ma soltanto i conflitti più intensi e prolungati danno origine a linee di frattura durature. Nel caso italiano, le identità politico-territoriali più significative si ricollegano alle linee di frat-

tura generate dai processi di costruzione dello Stato e della nazione. Lungo tali faglie, i partiti hanno agito per organizzare la società locale, favorito il sedimentarsi di orientamenti politici convertibili all'interno del quadro costituzionale democratico. In Veneto, le fratture connesse alla formazione dello Stato nazionale, unitamente alla linea di frattura città-campagna, hanno preceduto e contenuto la frattura capitale-lavoro, mentre il conflitto di classe si è manifestato in presenza di forme di controllo sociale capaci di impedirne una riproduzione in termini partitici significativi. Questo incapsulamento dei conflitti ha funzionato anche nel dopoguerra, quando la linea di conflitto prevalente è divenuta quella che ha contrapposto il mondo "bianco" al comunismo.

Il contributo di Rogelio Churata Tola, *La base ideologica del MAS in Bolivia e la politica statale*, ci riporta alla realtà boliviana. L'Autore si sforza di delineare la natura ideologica del MAS-IPSP, intesa come strumento e metodo di transizione dallo Stato coloniale-repubblicano allo Stato multinazionale o plurinazionale. Essa appare fondata su due posizioni diverse e non uniformi: l'indigenismo, rappresentato dalla figura di David Choquehuanca, e la sinistra marxista, che ha come punto di riferimento Álvaro García Linera. Tali tendenze hanno trovato un punto comune di incontro nel pensiero e nell'azione di Evo Morales, la cui politica si è connotata in un senso nazional-populista. Il cambiamento più significativo a livello istituzionale è stato la promulgazione della nuova Costituzione Politica dello Stato (CPE), approvata da un referendum ed entrata in vigore il 7 febbraio 2009. Sotto il profilo dell'azione politica, il governo del MAS si è caratterizzato in senso populista e sociale, sul piano interno, anti-imperialista, anticapitalista e anti-occidentale su quello della politica estera.

Un punto di vista diverso – come campo d'indagine e come giudizio storico-politico – viene da Gonzalo Rojas Ortuste nel saggio *La ribellione cittadina. La Bolivia contro la pretesa tirannica*. Il contributo si concentra sui giorni cruciali del 2019, quando un'impressionante resistenza popolare ha impedito il mantenimento di

un regime che, con un leader che si arrogava la rappresentanza delle popolazioni indigene della Bolivia, ha violato ripetutamente la Costituzione. Nessuno dei suoi precedenti successi elettorali può giustificare queste gravi violazioni, né tantomeno una crescente propaganda che ha rafforzato l'adesione di settori popolari significativi, poi sostenuti con prebende e divisioni delle loro organizzazioni, configurando un tipo di regime populista sempre più autoritario. In realtà, come si evidenzia nel saggio, la legittimità del regime era andata erodendosi già negli anni precedenti, a causa di una serie ripetuta di episodi di violenze governative e malgoverno, tra i quali spicca la repressione degli indigeni di pianura nel conflitto di Tipnis nel 2011. Gli eventi del 2019 hanno dimostrato che La Bolivia non vuole più tollerare i tiranni. Il suo obiettivo sarà ora quello di costruire l'istituzionalità che permetterà ai cittadini di esercitare la loro cittadinanza.

Costanza Margiotta Broglio Masucci, nel suo *Cittadini a pagamento? La Corte di giustizia dell'Unione Europea dice no: appunti sulla sentenza Commissione europea c. Repubblica di Malta (C-181/23)*, analizza la prima sentenza della Corte di giustizia europea in materia di acquisizione della cittadinanza europea, relativa al programma maltese di «cittadinanza tramite investimento». La causa Commissione europea c. Malta segna una fase nuova nella giurisprudenza dell'Unione in materia di cittadinanza. Con tale sentenza, la Corte ha sancito l'inammissibilità di un'intera prassi statale in materia di cittadinanza, riconoscendo implicitamente alla cittadinanza dell'Unione una natura autonoma. Quest'ultima viene concepita come un istituto giuridico dal quale derivano diritti e garanzie propriamente europei. La Corte ha statuito che la cittadinanza europea si fonda sul principio di fiducia reciproca tra gli Stati membri e che la commercializzazione della cittadinanza viola gli obiettivi dell'Unione europea, in quanto comporta misure che ostacolano i principi della libera circolazione in uno spazio privo di frontiere interne.

Chiude la silloge il saggio di Manigeh Roosta, *Migrazioni internazionali, disuguaglianze, diritti umani e sovranità dello Stato*. Qui l'Autrice parte dalla considerazione che la migrazione internazionale rappresenta solo il 3,6% della popolazione mondiale. Tuttavia, a causa della sua evoluzione negli ultimi decenni, è diventata uno dei temi principali in ambito governativo, internazionale e mediatico. Questo articolo intende contribuire al dialogo sull'impatto della migrazione sulla sovranità degli Stati. Esamina il ruolo della migrazione nell'Agenda 2030 per la riduzione delle disuguaglianze e poi esplora alcune delle implicazioni della migrazione per l'esercizio della sovranità, sia alle frontiere che sul territorio statale, dalla prospettiva dei diritti umani. Allo stesso tempo, sostiene che gli effetti delle migrazioni internazionali sono multidimensionali e talvolta contraddittori, e che a lungo termine aprono un orizzonte in cui l'interconnessione e l'interdipendenza tra popoli, nazioni/paesi e regioni sono le note dominanti nello scenario dello sviluppo sostenibile.

Il saggio di Roosta chiude questo volume sul piano dei contributi scientifici. I saggi qui contenuti sono, come anticipato, il risultato della collaborazione tra il Dipartimento SPGI dell'Università di Padova e il CIDES-UMSA dell'Università di San Andrés. Si tratta di un sodalizio che risale indietro nel tempo di un decennio, durante il quale si è sviluppata una proficua collaborazione accademica, che ha investito il piano scientifico come quello didattico, coinvolgendo docenti, studenti e personale tecnico amministrativo. Nell'appendice finale il lettore potrà trovare i dettagli di questa cooperazione.

Le traduzioni dallo spagnolo sono di Francesco Carbone.

Il momento geopolitico mondiale e l'America Latina

Alfredo Seoane Flores
CIDES-UMSA

Introduzione

Ci sono congiunture nella storia che delineano cambiamenti massicci che sono destinati a influenzare radicalmente la vita di tutta l'umanità. Il momento attuale sembra avere questo significato.

La confluenza e l'accumulo di eventi (o shock di crisi) che sconvolgono e minacciano la stabilità e la pace del mondo sono i portatori delle tensioni e delle trasformazioni odierne. Si sono verificati movimenti "tettonici" che stanno scuotendo le strutture che finora hanno governato le relazioni internazionali, la politica e l'economia mondiale.

Una corretta comprensione del momento geopolitico è auspicabile e necessaria per decifrare le tendenze che guidano le azioni future da attuare per acquisire resilienza e promuovere gli interessi primari di Stati (nazioni) che, come quelli dell'America Latina, non dispongono di grandi risorse di potere, ma anzi, al contrario, ne sono relativamente privi. A maggior ragione quando nelle loro dinamiche sociali e politiche endogene vi sono questioni che, di per sé, rappresentano minacce alla sicurezza, come l'attività delle

bande di narcotrafficienti, i movimenti migratori, le tendenze autoritarie, le pandemie, la precarietà della salute pubblica, etc. In altre parole, pericoli interni che lo Stato in questione non sempre riesce a mitigare e controllare.

Nel momento attuale, a queste minacce se ne aggiungono altre provenienti dall'ambiente o dal contesto esterno, che generano una crescente incertezza e molti elementi di tensione. Il sistema internazionale degli Stati nazionali – che esiste come risultato del processo storico della modernità – sta attraversando un momento di intenso confronto. Per l'America Latina, questo è un ulteriore elemento di tensione e di sfida che deve essere compreso e affrontato.

In effetti, per gli Stati nazionali o per i Paesi che hanno poco potere nell'arena internazionale, il contesto esterno diventerà – in misura maggiore rispetto ad oggi – il fattore determinante nelle decisioni e nei processi che influenzeranno il futuro dei Paesi che governano. Ma la governance di questo contesto esterno è fortemente determinata in modo esogeno, da Stati nazionali con potere, in alcuni casi con un potere immenso. In altre parole, il contesto esterno è plasmato e governato dalle interazioni di sovranità più o meno potenti, nel quadro di un sistema interstatale stratificato, in cui alcuni Stati hanno enormi capacità di potere, altri meno e altri ancora nessuna, soprattutto in ambito geopolitico.

Ma, in ogni caso, questi Stati continuano a essere gli organismi incaricati di gestire le questioni più importanti e le azioni necessarie per affrontare i propri problemi, le relazioni tra gli Stati e le questioni che riguardano l'insieme, creando spazi di dialogo e cooperazione, organizzando e istituzionalizzando organismi e regimi internazionali per le questioni che vengono affrontate congiuntamente, il che si chiama *multilateralismo*.

Gli spazi multilaterali mostrano difficoltà, e forse impotenza, nell'affrontare i problemi globali di fronte a situazioni di lotte di potere tra superpotenze, non focalizzate sui problemi globali ed eccessivamente focalizzate o distorte sulla geopolitica.

In questa dinamica di problemi che riguardano l'intera umanità, la capacità di risolverli è confinata alla sfera della sovranità "individualista", rendendo difficile la ricerca di soluzioni reali alle questioni principali, che attualmente sono: i) il cambiamento climatico, ii) le pandemie, iii) la fame, iv) la rottura delle catene di valore e di approvvigionamento, v) la carenza di energia, vi) la stagflazione, vii) la corsa agli armamenti e il nazionalismo, tra le principali.

Infatti, con l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e la disputa tra le superpotenze – Stati Uniti e Cina – per l'egemonia e il predominio, ciò che conta è il modo in cui avverrà una nuova distribuzione del potere e, di conseguenza, il modo in cui si instaurerà un nuovo multilateralismo che, alla fine e in modo sussidiario, porterà alla soluzione dei problemi generali dell'umanità, come quelli sopra menzionati, o, al contrario, produrrà un'escalation violenta, che coinvolgerà conflitti armati e guerre apocalittiche, con conseguenze totalmente distruttive.

Come sarà questo nuovo multilateralismo e come si immaginano il futuro gli attori del sistema? Questa è una delle domande a cui questo articolo cerca di rispondere. Inoltre, sulla stessa linea, la domanda che si riferisce all'America Latina di fronte alla necessità di agire a favore dei suoi interessi comuni è: come sarebbe possibile generare la capacità di azione collettiva in questo nuovo contesto da parte della regione, che mostra un'integrazione stagnante? Questa azione collettiva latinoamericana deve contenere un posizionamento geopolitico di fronte alle dispute di potere tra le superpotenze, ma anche proposte per risolvere i problemi della sua complessa realtà e quelli legati alle sfide globali dell'umanità. Per farlo, raccogliamo alcune lezioni dalla storia, osserviamo le posizioni assunte negli incontri multilaterali e i segnali di politica estera di ciascun Paese. L'articolo si conclude con una sintesi delle conclusioni.

1. Il sistema internazionale o globale e il multilateralismo

1.1 Sistema e ordine internazionale-mondiale, come concetto iniziale

Il sistema internazionale è la principale unità di analisi per spiegare il momento geopolitico, poiché si riferisce a un astratto generale, che è quello che permette di confrontare tra diversi periodi storici i processi e i risultati che producono la costituzione dell'“ordine internazionale”, coinvolgendo situazioni che superano il disordine e il conflitto in cui sono coinvolti il sistema di Stati e nazioni che compongono il mondo internazionale.

Si tratterebbe di una realizzazione storica, prodotto della decisione di cooperare su un'agenda più o meno comune, derivante dall'evoluzione della società umana sotto le caratteristiche della modernità. L'evoluzione dell'interazione tra i gruppi umani raggiunge un punto in cui si formano le nazioni e si delineano i confini e gli Stati moderni. Allo stesso tempo, gli scambi economici, le forme di produzione e il commercio si rafforzano e richiedono spazi di stabilità per essere governati dalle istituzioni che emergono nel processo stesso di formazione degli Stati nazionali. In questo senso, dato che sia il sistema economico che quello politico hanno bisogno di una governance, fondamentale per la stabilità e la crescita, si produce la simbiosi che dà origine al sistema caratteristico della modernità, formando le due gambe su cui cammina: Stato nazionale ed economia capitalista.

Così, la formazione di un insieme di nazioni che rappresentano poteri, competenze, scambi, rivalità e bisogni reciproci, genera un sistema che funziona secondo modalità particolari, composto da unità sovrane che interagiscono ed evolvono in risposta ai propri bisogni. Una di queste è la stabilità, ma in una dinamica di costante competizione. Le contraddizioni esistenti tra gli Stati e le loro rivalità hanno storicamente portato a scontri, alcuni dei quali genera-

lizzati, come le guerre mondiali. Ma queste tensioni non possono essere permanenti, perché minacciano la sussistenza e prosciugano le energie dei principali attori, dando luogo a concertazione e cooperazione, a vantaggio della riproduzione del sistema politico ed economico.

Il sistema internazionale, spesso disordinato, cerca la stabilità e la riproduzione per superare situazioni di anarchia e disordine, che si verificano anche storicamente. Il sistema internazionale si dota di meccanismi di governance, noti in teoria come “ordine internazionale”. È il riflesso dell'equilibrio che emerge da una certa correlazione di forze e che promuove situazioni di stabilità e di crescita, per le quali ha avuto bisogno di superare i conflitti e di permettere di risolvere i problemi che hanno portato a questo scontro e quelli che influiscono sull'andamento dell'insieme.

Con la creazione di istituzioni e norme concordate, il gruppo di Stati che esercita l'egemonia e, sulla base di alleanze, riesce a incorporare gli Stati insoddisfatti in discipline e norme di convivenza – talvolta isolando/sottomettendo quelli persistentemente problematici –, raggiunge la stabilità e la governance del sistema e, contemporaneamente all'uso del potere, si produce la legittimità che emerge dall'incorporazione e dalla soluzione dei problemi. Questo è accaduto nella Seconda Guerra Mondiale, con la sconfitta dello sfidante (la Germania) e in misura minore e in modo diverso nel periodo successivo alla Guerra Fredda (l'URSS), dove l'ordine internazionale è stato rafforzato, senza fornire soluzioni e incorporando pienamente lo sconfitto, che è scomparso come attore unitario, ma che ricompare in modo problematico, mettendo in discussione lo status quo.

Ora c'è una nuova sfida da parte della Russia (insoddisfatta della situazione), questa volta alleata in qualche modo con l'altra superpotenza sfidante (la Cina). Un evidente malcontento da parte di molti di questi Stati, il cui scopo è porre fine al dominio degli Stati Uniti e dei loro alleati occidentali – tra cui Giappone, Corea del Sud, Australia, etc., che non sono propriamente occidentali, ma

sono considerati tali per la loro caratteristica di democrazie basate sul capitalismo – e riformare il sistema con un altro contratto o accordo.

Vale la pena chiedersi se quella che rappresentano queste potenze sfidanti sia una sfida anticapitalista o postcapitalista, in quanto comporta la definizione di diversi scenari che rifiutano il modello occidentale di democrazia (liberale, con separazione dei poteri, libertà individuali, etc.), senza dubbio dato il tipo di regimi politici autocratici o autoritari e persino totalitari. Ma, dal punto di vista economico, queste forze sfidanti hanno praticato il capitalismo in modo intenso, raggiungendo la loro forza attuale, cosicché sembrano aver abbandonato le pretese di costruire un mondo di socialismo post-capitalista. Possiamo quindi concludere che dal lato della sfida anti-sistemica c'è la pretesa di distruggere la forma di governo democratica e partecipativa con le libertà individuali, mentre dal lato dell'economia questi Stati cercherebbero un accomodamento più vantaggioso per continuarla a modo loro. Ma qui sorge un paradosso, poiché il capitalismo funziona sulla base della libertà di intraprendere, consumare, pensare ed esprimersi. È una questione da chiarire per comprendere meglio il momento geopolitico.

1.2 Ordine egemonico, bipolare o multipolare

La gestione dei problemi che interessano l'umanità e il sistema è in teoria condotta nella sfera multilaterale dell'ONU attraverso specifici *regimi internazionali*¹, come quello sul cambiamento climatico concordato a Parigi. Ma nella logica degli interessi degli Stati-nazione delle superpotenze e delle medie potenze, dato che la priorità è incentrata sulle questioni di sicurezza e sulla conquista-preservazione delle aree di influenza e di potere di ciascuno

¹ Un regime internazionale è definito da Stephen Krasner come un insieme di principi, di norme, di regole e procedure su cui convergono sia gli Stati nazionali che altri attori, in una determinata area delle relazioni internazionali (BAYLIS, SMITH 1999).

Stato e dei suoi alleati, l'agenda multilaterale e l'avanzamento di questi regimi sono stagnanti.

In questo senso, il mondo sta tornando a una logica Stato-centrica che, si diceva, era decaduta con la globalizzazione, e sta abbandonando una prospettiva globalista o multilateralista che sembrava sul punto di predominare nel futuro e su cui si riponevano le speranze di affrontare problemi globali comuni, come il riscaldamento globale, gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) del 2030, la risposta ai problemi di salute pubblica come le pandemie, tra gli altri. Non esiste un quadro di governance globale, perché l'istituzionalità emergente dell'assetto costitutivo – il cosiddetto ordine internazionale – emerso dopo la Seconda guerra mondiale, che prevedeva una governance basata sull'egemonia incontrastata dei Paesi occidentali e su spazi cooperativi multilaterali, è in crisi e gestita in modo inefficiente.

Il sistema egemonico è in crisi e oggi è in declino la capacità di mitigare il malcontento delle potenze sfidanti alla ricerca di un nuovo equilibrio, con il risultato che le istituzioni, le regole e le procedure multilaterali si indeboliscono e si delineano scenari che vanno nella direzione opposta: verso il disordine internazionale e lo scontro tra le nazioni.

La contesa per l'egemonia, tra potenze che hanno raggiunto una capacità di azione globale e sono in vantaggio negli aspetti economici e tecnologici e nel dispiegamento di forze militari su scala mondiale, viene elaborata secondo una logica che esclude gli interessi collettivi. Ciò avviene anche con orientamenti estranei alle situazioni di democrazia, benessere e altre preoccupazioni della "coscienza globale" umanista, configurando scenari altamente conflittuali di scontro generale e autoritarismo. È auspicabile che le condizioni per la soluzione di questi problemi, che riguardano tutti, sorgano in seguito alla definizione di una correlazione di forze che emerga da definizioni strategiche, che potrebbe essere il risultato di un accordo tra queste superpotenze e i loro alleati o della vittoria di una parte sull'altra, accettata o imposta, che porti alla negoziazione

e all'allineamento dei Paesi in uno scenario multilaterale considerato legittimo ed equo, con la creazione di istituzioni, procedure e regole per poter risolvere questi problemi.

Per questo risulta certamente poco realistico e persino ingenuo proporre il multipolarismo² come opzione. In effetti, si dice e si proclama spesso che è necessario un sistema senza egemonie o con diverse egemonie più o meno simmetriche, ciò a dire che gli Stati con enormi risorse di potere rinuncino alla loro capacità di orientare gli indirizzi che ritengono in linea con i loro interessi, per fare volontariamente spazio a un sistema senza gerarchie – il che ovviamente non si verificherà mai – e che le regole debbano essere definite per il rispetto di tutti. L'esperienza del primo dopoguerra dimostra che questo non è né fattibile, né efficace. Senza gerarchie e senza meccanismi per attuarle, il corso dell'ordine internazionale sarebbe disordinato e conflittuale al massimo grado e il multilateralismo impraticabile. Le potenze di medie dimensioni sarebbero tentate di imporsi negli spazi regionali e di perseguire programmi unilaterali, mettendo permanentemente in discussione l'ordine internazionale. Il rimedio potrebbe rivelarsi peggiore della malattia.

Attualmente esistono due superpotenze (Stati Uniti e Cina), con capacità non del tutto uguali, ma paragonabili e in dinamica contrazione, e altre medie potenze – come la Russia, l'India e persino l'Unione Europea – che lottano in vari modi per promuovere i propri interessi e, attraverso lo schieramento nelle regioni più strategiche, cercano di trovare un accordo con le superpotenze o tra di esse.

Nel periodo in cui la superpotenza indiscussa era quella statunitense, essa esercitava l'egemonia e forniva la governance al sistema, utilizzando determinate alleanze di potere e contrappesi

² Inteso come un sistema internazionale senza gerarchie di potere. Alcuni governi latinoamericani propongono discorsivamente questa opzione, così come gli Stati (Cina, Russia, etc.) che mettono in discussione l'attuale egemonia e cercano un nuovo assetto che dia loro maggiore rilevanza, mentre altri sono più radicali (sinceri) e propongono semplicemente la distruzione dell'"ordine internazionale occidentale".

economici e politici attraverso una presenza militare nei luoghi più strategici del pianeta, frenando così le pretese di altre potenze di contestare la sua egemonia. Questo è ciò che funziona ancora, ma è in discussione. La Cina è emersa con capacità senza precedenti di contestare il potere egemonico, e gli Stati Uniti stanno ora lavorando per contenere queste pretese, e la Cina a sua volta sta cercando di acquisire le leve necessarie per superare questi freni.

Ora la scacchiera mostra una quasi parità di forze e l'uso di risorse di potere morbido e duro – *hard power* e *soft power* – tra le superpotenze. Si sostiene, basandosi giustamente sulla storia, che le situazioni di simmetria delle risorse di potere portano a un aumento della tensione e a crescenti lotte di potere (CHABAT 1996).

Il sistema mondiale e internazionale è chiaramente stratificato in conseguenza di asimmetrie di potere, con Stati che hanno la capacità di azione globale e di influenza per definire i corsi delle varie questioni strategiche, e altri che, avendo meno risorse di potere, dovranno accettare o resistere alle egemonie. In questo senso, si stabilisce che quando l'egemonia o il potere dell'egemone diminuisce e viene superato, parallelamente o simmetricamente, da una nuova potenza, aumenta l'instabilità e la possibilità di azioni conflittuali. Si tratta della cosiddetta "trappola di Tucidide"³ che sostiene che quando una potenza egemone viene sfidata da un'altra con capacità simili, la probabilità di scontro è alta e diventa inevitabile, come è avvenuto storicamente negli scontri globali del XX secolo, ad esempio. Si riferisce anche al logorio, all'esaurimento e alla distruzione che il confronto prolungato produce, che porta ad arrestare il conflitto, a un armistizio e a negoziati per concordare meccanismi di coesistenza reciprocamente accettati e/o imposti.

La teoria delle relazioni internazionali (MINGST 2006; KISSINGER 2014, tra gli altri) teorizza il processo di transizione da un or-

³ Tucidide, definito il padre della storia e riconosciuto anche dagli internazionalisti come il precursore degli studi internazionali, nella *Guerra del Peloponneso* tocca questo tema, insieme a molti altri riguardanti il sistema delle città-Stato panelleniche.

dine internazionale egemonico a un altro, come risultato di una guerra che comporta la risoluzione della questione della correlazione delle forze e della distribuzione del potere e, come risultato degli accordi, la creazione di determinate istituzioni per risolvere i problemi necessari che permettano la continuità del sistema. Tuttavia, con l'avanzare della tecnologia militare, il confronto violento tra superpotenze armate di armi nucleari con una presenza globale diventa un evento apocalittico, a causa della loro elevata capacità distruttiva, che sarebbe un gioco a somma negativa senza vincitore, con conseguente distruzione totale ed estremo deterioramento delle condizioni di vita sul pianeta.

Questi "giochi di potere" rappresentano una sfida enorme per l'umanità, che deve cercare di risolverli o superarli nell'ambito di processi e non come quelli che, in passato, hanno portato molta distruzione al pianeta e alla specie umana. In questo quadro, la disputa di potere e la nuova correlazione di forze sta emergendo dalle dispute tecnologiche più che da quelle violente, ma ci sono anche scontri di minore intensità, nella speranza che si imponga un'egemonia e/o si raggiungano accordi di coesistenza, generando stabilità e pace.

Per ora, saranno gli interessi degli Stati potenti e la loro capacità di combinare potere e legittimità a rendere possibile la costruzione di un multilateralismo, conveniente per i loro interessi, secondo nuove modalità diverse da quelle che, nel caso degli Stati Uniti, dopo la Seconda Guerra Mondiale, costituivano l'ordine internazionale più avanzato. Il compito intellettuale è enorme e in questo sforzo si dovrebbero cercare spazi di partecipazione per l'America Latina, come la regione aveva fatto negli anni '40⁴.

Una questione concomitante è quella di una sorta di governo mondiale democratico, difficile da immaginare, e quindi la capacità di superare l'anarchia e la violenza estrema si affida a un'opzione

⁴ In effetti, diversi Paesi latinoamericani hanno partecipato alle conferenze che hanno istituito il Sistema delle Nazioni Unite e le istituzioni di Bretton Woods, tra cui la Bolivia (OSTRIA 1952).

subottimale ma realistica, come sarebbe un multilateralismo abilitato da un'egemonia benevola, come quella che gli Stati Uniti e i loro alleati hanno accettato di costruire dopo la Seconda guerra mondiale.

Gli scenari che si immaginano, data la situazione attuale, non sembrano avvicinarsi a quello subottimale. Ora che la disputa tra le potenze è aperta e minaccia di degenerare a livelli difficilmente immaginabili, potrebbe essere in gioco la sopravvivenza della specie e del pianeta. L'ulteriore minaccia proviene da potenze sfidanti che violano i diritti delle nazioni e dei popoli all'autodeterminazione e alla sovranità territoriale, cercando di imporre soluzioni antidemocratiche, dittatoriali e totalitarie. Che si tratti di argomenti religiosi o di supremazia nazionale pura e semplice (nazionalismo), il loro scopo è distruggere ciò che è stato raggiunto e far regredire ciò che è stato ottenuto, con l'organizzazione di un sistema multilaterale, imperfetto ma perfettibile, che valorizza soprattutto il suo impegno per la democrazia e la libertà.

Inoltre, data la trascuratezza dell'agenda multilaterale, implicitamente prodotta dall'emergere di un momento puramente geopolitico e/o di lotta per il potere tra Stati nazionali, non solo c'è la minaccia di un confronto nucleare, ma vengono trascurate le urgenze poste dal cambiamento climatico e da altre situazioni che minacciano la convivenza sul pianeta.

In effetti, per essere efficace, il multilateralismo richiede un'egemonia leader che possa imporre e raggiungere il consenso su un'agenda per trasformare il sistema internazionale verso il suo progresso e la sua proiezione futura. Ciò equivale a sperare che nelle definizioni del conflitto, una volta chiarita la distribuzione del potere, si imponga un'agenda orientata a obiettivi comuni per la rigenerazione del sistema, in una situazione ordinata e a vantaggio della sopravvivenza. Nell'agenda aggiornata dei problemi che il sistema e l'umanità si trovano ad affrontare, di cui si è parlato in precedenza, la creazione di regimi internazionali e l'accompagnamento e la promozione della loro agenda da parte degli organismi

delle Nazioni Unite richiederebbero maggiori progressi tradotti nella volontà effettiva degli Stati più potenti, senza i quali non sarebbe possibile intraprendere azioni globali, come, ad esempio, il cambiamento climatico, che, con il ritiro del governo statunitense dagli accordi di Parigi, non potrebbe funzionare appieno dato il disinteresse delle superpotenze nel portare avanti questa agenda multilaterale a beneficio dell'umanità.

1.3 I cambiamenti tettonici globali e il loro governo. Tendenza al disaccoppiamento

Associata alla tendenza a dare priorità alle questioni geopolitiche rispetto ad altre dell'agenda internazionale e multilaterale è la tendenza a disaccoppiare le economie dell'Occidente e della Cina (Oriente), che si sta verificando a partire dalla quarantena imposta dal COVID 2019, e che, con l'attuale situazione di tensioni e identificazione di rivalità strategiche, sta diventando una politica deliberatamente perseguita. Vediamo i problemi causati dall'interruzione delle catene globali di approvvigionamento e di valore, oltre alle difficoltà di approvvigionamento energetico e al protezionismo praticato nei confronti dei flussi commerciali da entrambe le parti.

Con l'invasione del territorio ucraino da parte della Russia, l'Europa dell'Est è diventata l'area geografica più importante o più calda di contesa tra le superpotenze, ma ci sono altre aree geografiche di potenziale tensione, come lo Stretto di Taiwan o lo Stretto di Malacca, attraverso il quale passa un'alta percentuale del commercio mondiale e che collega i Paesi dell'Asia orientale con il resto del mondo. In entrambe queste aree vi è una forte presenza militare delle due superpotenze.

Al di là delle azioni della Russia, le due superpotenze sono in competizione per il predominio su scala globale e gli scenari sono vari e piuttosto conflittuali, con il potenziale di degenerare in scontri molto pericolosi. Oltre a trascurare l'agenda della conservazione e della sostenibilità nel multilateralismo, insieme ad altre importan-

ti per l'umanità, questo confronto geopolitico esacerba le situazioni problematiche dell'economia globale, portando al disaccoppiamento delle catene globali del valore e dell'approvvigionamento.

Come dice Joschka Fischer, ex cancelliere tedesco, «non ricordo un momento [...] in cui ci sia stato un accumulo così colossale di shock [...]. Il mondo oggi ha a che fare con l'intensificarsi dei cambiamenti climatici, una pandemia, guerre importanti, inflazione in aumento, interruzioni del commercio internazionale e delle catene di approvvigionamento e gravi carenze alimentari ed energetiche». E come abbiamo già detto, la nuova competizione si sta combattendo in condizioni molto critiche, tanto che «se l'umanità non riuscirà a ridurre le emissioni di gas serra al ritmo necessario per tenere sotto controllo il riscaldamento globale, entrerà in un'era di crisi globali irreversibili», mentre le grandi potenze si avviano a un intenso confronto, nonostante le sfide che dobbiamo affrontare richiedano una maggiore cooperazione. «Questa è la vera tragedia della guerra del presidente russo Vladimir Putin: al di là dell'insensata distruzione e dell'indescrivibile sofferenza umana che provoca, la crisi ucraina sta costando all'umanità tempo prezioso che non ha» (FISCHER 2022).

È in questo quadro che rileviamo l'esistenza di un problema dovuto all'assenza di un agente principale che promuova la soluzione di questi problemi globali, per portare avanti un'agenda verso scenari pacifici e razionali, su base umanistica. Come abbiamo già detto, un governo mondiale o un sistema internazionale veramente multipolare, che gestisca realmente i problemi sopra citati, non è ancora in vista. Anzi, sembra illusorio, utopico.

Per quanto riguarda la tendenza al disaccoppiamento, che significherebbe de-globalizzazione, è difficile accettare, con criteri razionali, che la posizione della Cina vada nella direzione di sganciarsi dai forti legami commerciali con l'Occidente e dai progetti di espansione basati sul libero scambio e sulla libera circolazione dei capitali, situazioni che la globalizzazione le ha offerto e di cui ha saputo approfittare molto bene. D'altra parte, però, i segnali emessi

dalle sue azioni sono chiaramente finalizzati a fare pressione sulle situazioni geopolitiche e a portare avanti un progetto egemonico, in stile imperiale autoritario (cfr. PIQUÉ 2022).

Tenendo conto che i problemi strutturali della Cina non sono di poco conto e sono radicati, tra l'altro, nella demografia (invecchiamento), nella situazione finanziaria e immobiliare (a causa dell'eccessivo investimento in abitazioni e dell'incapacità di recuperare i prestiti), nell'inquinamento, etc., alcuni analisti sostengono che l'attuale momento di inflessione nella sua prudente politica precedente si relazioni con il fatto che hanno previsto che il momento di posizionarsi per affrontare questa sfida sia adesso e per essere in grado di completare la propria "maratona dei 100 anni".

Anche gli Stati Uniti hanno problemi che emergono dalla forte divisione interna derivante da un tentativo di colpo di Stato, il primo della loro storia. Non è chiaro quale tendenza prevarrà in futuro, poiché è probabile che si torni allo schema di Trump e che si definiscano politiche che potrebbero portare a un maggiore disordine e confronto globale. Per certi versi, le sue contraddizioni interne potrebbero essere attenuate dai conflitti esterni e dalla sfida alla sua egemonia. In effetti, la rinascita della NATO e la rinnovata alleanza con potenze come l'Australia, il Giappone e persino l'India hanno attenuato la percezione di una leadership in declino sotto Trump. È chiaro che anche gli Stati Uniti stanno spingendo per un disaccoppiamento dalle economie cinese e russa, che si manifesta con misure protezionistiche e strategie per cambiare la fonte di approvvigionamento da quei Paesi. Anche in Europa, Giappone e Australia si registra una tendenza di questo tipo.

Di fronte alla sfida della sicurezza, l'Europa e gli Stati Uniti sono interessati a dinamiche regionali sicure e disaccoppiate, spingendo o indirizzando verso il *Near Shoring* e il *Friend Shoring*, che implicano circuiti più sicuri e brevi, con vicini affidabili o partner sicuri.

La pandemia aveva già dato il via al disaccoppiamento, quando le forniture dalla Cina sono state bruscamente interrotte e diverse catene di approvvigionamento e di valore sono state interrotte. Il

precedente ottimismo sul fatto che il futuro fosse dominato dalle catene globali di valorizzazione è crollato con la crisi ed è diventato chiaro che esse dipendevano in qualche modo dalle dinamiche della Cina. Questo è percepito in Occidente come molto rischioso, soprattutto in caso di scontro geopolitico tra le due superpotenze.

Una certa somiglianza può essere dedotta dalla situazione durante la Guerra Fredda, con due superpotenze che gestivano aree di influenza tra le quali c'erano scarsi contatti. Le differenze sono notevoli anche perché l'URSS fallì nei suoi tentativi e non fu, come la Cina, un caso di successo di economia di mercato e un rivale di spicco nella corsa alla tecnologia e alla conoscenza.

La forza economica della Cina le consente di soddisfare le condizioni di dominio strategico-militare e di presenza globale. Un aspetto poco conosciuto e studiato è il *soft power* cinese, legato alla generazione di alleanze basate su interessi economici condivisi e al "comprarsi" di élite politiche, anche utilizzando la rete di sostenitori del comunismo della Guerra Fredda che condividono l'avversione al sistema costruito dalle potenze occidentali dopo la Seconda Guerra Mondiale.

2. America Latina e realismo periferico

I Paesi impotenti (periferici) come quelli dell'America Latina devono essere resilienti e reattivi per navigare nelle attuali situazioni di turbolenza. Sembra che le cose passino anche attraverso una centralità dello Stato che fornisce ai Paesi la capacità di posizionarsi, evitando effetti negativi sui loro interessi.

La prospettiva più appropriata per la periferia per avere una tabella di marcia per navigare nel turbolento oceano della geopolitica globale è il *realismo periferico*. Carlos Escude, che si è occupato da vicino del caso argentino e della politica estera di Menem, è stato il teorico di questo tipo di realismo, delle «relazioni carnali con gli Stati Uniti», ma ora sostiene una stretta relazione con la Cina. La nostra proposta si discosta da questo allineamento automatico con

l'egemone, ma salviamo la logica che una proposta realistica deve essere fatta, assumendo le circostanze di scarso potere che definiscono i Paesi della periferia.

Il realismo periferico, probabilmente praticato da molti governi della regione di fronte alla potenza emergente degli Stati Uniti dopo la Seconda Guerra Mondiale, deve ora essere oggetto di una lettura particolare, poiché le condizioni sono simili ma anche diverse. L'aspetto interessante del realismo periferico è che identifica gli interessi di un Paese con scarse risorse di potere, soprattutto in ambito militare, con le priorità relative al benessere della popolazione, al mantenimento della sicurezza e delle opportunità di progresso, concentrandosi sugli interessi dei cittadini ed evitando il più possibile il confronto violento. A volte, quindi, è dannoso per gli interessi essenziali cercare la ribalta e il confronto con le grandi potenze, evitando la punizione che può provocare.

Gli scontri con l'egemone, non necessari o non pertinenti, comportano la distrazione di risorse scarse e non prioritarie e finiscono quasi sempre in situazioni disastrose con costi elevati per la popolazione. L'esempio più chiaro in questo senso è quello di alcuni Stati-governo che durante la Guerra Fredda sono diventati le pedine di una disputa estera, affrontando in modo diretto, drastico e persino armato l'egemone che, data la sua elevata capacità di mobilitare risorse, ha messo in atto misure punitive come le sanzioni economiche, tra le altre. L'egemone può anche sbagliare e non subire gravi conseguenze, mentre il Paese povero e periferico subisce le conseguenze dei suoi errori.

Riteniamo che i principali interessi dell'America Latina nell'attuale situazione geopolitica siano: (i) uscire dalla povertà ed evitare l'aggravarsi della crisi, (ii) superare la situazione di marginalità nelle definizioni dell'ordine internazionale, (iii) preservare l'uso delle ricchezze naturali che possiede e del proprio mercato per il raggiungimento del proprio sviluppo sostenibile e l'erezione di uno stato sociale, (iv) evitare il diffondersi della violenza e soprattutto non diventare uno spazio di contesa tra potenze straniere e (v) rag-

giungere la sostenibilità dello sviluppo, evitando brusche cadute e il deterioramento dell'ambiente, che è la sua principale risorsa.

Infatti, le ricchezze naturali, la biodiversità, l'acqua dolce, le foreste, i minerali e le terre rare sono gli elementi che spiccano in termini di importanza economica strategica dell'America Latina. Ciò determina che il suo potenziale è legato a una modalità di inserimento nell'economia mondiale di scambio e in una specializzazione produttiva intelligente, legata all'uso e alla lavorazione di queste risorse a favore dello sviluppo sostenibile. L'agenda per lo sviluppo sostenibile è, quindi, consustanziale agli interessi fondamentali dell'America Latina.

Le dispute sulle egemonie e sul disordine internazionale hanno conseguenze negative per questi scopi, ancor più se parte della disputa si trasferisce fisicamente sul proprio territorio. Rimanere neutrali potrebbe non essere un'opzione praticabile, data la penetrazione e l'intreccio di alcuni governi con gli interessi di Stati Uniti e Cina, tra gli altri. Il vantaggio è geografico, in quanto non siamo una zona calda, vicina a quelle più conflittuali come quelle dell'Indo-Pacifico, ad esempio. Tuttavia, la vicinanza emisferica agli Stati Uniti e le ricchezze naturali presenti nell'America Latina rendono la regione oggetto di dispute e interessi.

Forse il modo migliore per definire una posizione di realismo periferico intelligente è in relazione al tipo di agenda che ciascuna delle due parti potrebbe portare avanti in questa controversia. A questo proposito, segnaliamo quanto segue.

2.1 Cosa comporterebbe l'allineamento con la Cina?

- i) Essendo l'economia che è cresciuta di più fino a diventare la "fabbrica del mondo", la Cina compete con la produzione industriale di tutto il mondo, con effetti negativi sull'occupazione, sul reddito e sulla sovranità economica di ogni Paese. Si vede, quindi, che di fronte al mercantilismo cinese è legittima la pratica del protezionismo verso queste

produzioni nei Paesi che non vogliono perdere le loro capacità produttive. È legittimo anche per chi non vuole incoraggiare lo sfruttamento incontrollato delle risorse naturali e i loro effetti negativi sull'ambiente.

- ii) Come abbiamo detto, il *soft power* della Cina è legato alla sua capacità di finanziare progetti governativi, senza condizioni, ad eccezione della contrattazione di aziende cinesi, come l'acquisto di input e macchinari da quel Paese, senza trasferimento di tecnologia. Questo, che potrebbe essere considerato positivo a lungo termine e considerando le conseguenze successive, in realtà non è così.
- iii) Nel commercio, la Cina ha praticato a lungo un mercantilismo esagerato, esportando manufatti sempre più sofisticati e importando materie prime per assicurarsi fonti di approvvigionamento, acquistando e costruendo infrastrutture, terreni e concessioni operative. In questo modo sta gestendo un ampio surplus commerciale e delle partite correnti, che le consente di esportare capitali secondo queste modalità.
- iv) La Cina promuove un'agenda diversa o contraddittoria rispetto a quella dello sviluppo sostenibile e della democratizzazione, costituendo un vettore di forza che allontana la regione dal percorso della sostenibilità.
- v) L'escalation del suo confronto strategico con l'Occidente, con l'alleanza con la Russia e con altre potenze che si oppongono al sistema internazionale occidentale, è probabile che si inasprisca in America Latina, portando a un'agenda negativa con l'Occidente.

2.2 Allineamento all'Occidente e alla sua agenda

- i) Conservazione del modello di governance e del modello economico: democrazia liberale, finanziamento dello sviluppo sostenibile, agenda 2030, regimi internazionali per la salvaguardia dell'ambiente, sviluppo del commercio non discriminatorio, trasferimento di tecnologie e altro.

- ii) Possibilità di ricevere investimenti, sostegno finanziario, conoscenze e mercati per nuovi programmi; agenda di sviluppo sostenibile con finanziamenti e cooperazione, azioni contro il cambiamento climatico.
- iii) Accesso ai programmi multimiliardari dei Paesi occidentali, guidati dagli Stati Uniti, per l'adattamento, la resilienza e la mitigazione degli effetti del cambiamento climatico, nonché per la salute, le energie rinnovabili e i progressi tecnologici, tra gli altri.
- iv) Possibilità di finanziare la trasformazione e la specializzazione intelligente, ad esempio l'economia verde e le nuove fonti di energia pulita, etc.
- v) Permetterebbe di giustificare un protezionismo della trasformazione produttiva e del trasferimento di conoscenze, dato che compenserebbe gli effetti dello svincolo (disaccoppiamento) dei legami commerciali ed economici con la Cina e costruirebbe nuove catene di approvvigionamento e di valore, evitando altre che promuovono una specializzazione predatoria, estrattiva e mono-esportazione di risorse naturali, stimolando il cortocircuito e il commercio complementare delle economie della regione verso un'economia della conoscenza e "verde".
- vi) Spazio per una "nuova economia" attraverso l'emergere di un Nuovo Ordine Economico Internazionale (NOEI) rispettoso dell'ambiente e la possibilità di negoziare sistemi di regole più vantaggiosi per lo sviluppo sostenibile della periferia. L'America Latina dovrebbe essere un attore di questa nuova ingegneria internazionale.

In questo senso, con il rischio che gli eventi prendano un corso diverso, ci azzardiamo a proporre quello che può sembrare un "allineamento opportunistico", ma che, se valutiamo gli elementi dell'agenda che emergono dall'analisi dei reali interessi dell'America Latina, qualificheremmo come un "allineamento intelligente", dato che la "neutralità strategica" non è un'opzione adottabile, date

le caratteristiche delle forze in conflitto e gli elementi a disposizione per l'analisi.

Non c'è alcun vantaggio nel diventare pedine di un blocco, ma ciò implica definizioni strategiche e azioni collettive. In questo senso, riteniamo che la rinnovata integrazione dell'America Latina, secondo uno schema adeguato alle sfide del presente, debba essere un compito urgente per le élite intellettuali e politiche della regione.

2.3 L'America Latina nella pratica dell'integrazione

È evidente la necessità per l'America Latina di rinnovare la sua integrazione stagnante, che le consentirebbe di agire nell'ambito di un progetto comune negli attuali scenari geopolitici e geoeconomici. Questa necessità è percepita da molti esperti di geopolitica con argomentazioni simili a quelle utilizzate in Europa, sottolineando che, affinché i Paesi europei siano attori rilevanti nell'attuale geopolitica, devono consolidare e avanzare nella loro integrazione, che permetterà loro di avere un'autonomia strategica che non hanno a causa della mancanza di uno schema di sicurezza comune (PIQUÉ 2018 e 2022).

Mutatis mutandis, lo stesso discorso può essere fatto per l'integrazione dell'America Latina, che attualmente manca di un minimo di dinamismo come progetto collettivo. In effetti, quello latinoamericano comune è attualmente uno spazio vuoto che si è creato come conseguenza dei governi allineati al "socialismo del XXI secolo", che hanno praticato anni di scontro ideologico e politico, smantellando organizzazioni e pratiche di integrazione, sostituendole con altre ancora meno efficaci.

L'integrazione dell'America Latina era entrata in un vicolo cieco a causa di un'enfasi esagerata sugli aspetti di liberalizzazione del commercio e, soprattutto, della spinta alla proposta dell'Area di Libero Commercio delle Americhe (ALCA) da parte degli Stati Uniti, a cui il MERCOSUR [Mercato Comune dell'America Latina, NdC] ha resistito insieme ai Paesi che hanno dato vita a governi

“di sinistra”. Mandando all’inferno la FTAA [Free Trade Area of the Americas, Alca in spagnolo, NdC], come risultato del Vertice di Mar del Plata del 2005⁵, si presumeva di sollevare l’antimperialismo, che identificava diversi di questi governi, si prometteva di costruire un’integrazione dell’America Latina per i latinoamericani, raccogliendo l’eredità bolivariana della Grande Patria.

Il problema è che di fatto questa alternativa ha prosperato solo generando diversi nuovi schemi che si sono tradotti, nella pratica e al di là dei discorsi, in un minor commercio intra-latinoamericano – anche quando c’è stato un periodo di prosperità – e in meccanismi meno efficaci di dialogo e coordinamento politico. È di questa impotenza che si dovrebbe discutere, piuttosto che continuare a dipingere l’integrazione precedente come sbagliata per essersi concentrata esclusivamente sul commercio, quando la “nuova integrazione” ha ostentatamente fallito, producendo il vuoto di latinoamericanità che vediamo oggi.

In America Latina alcuni governi preferiscono smettere di discutere e cercare un terreno comune, sulla base di un presunto principio ideologico antimperialista, che esiste solo come antiamericanismo, ma non in relazione alla presenza schiacciante e predatoria di altre potenze esterne. Ne sono prova i forum multilaterali che si sono occupati delle conseguenze dell’invasione russa dell’Ucraina, in cui diversi Paesi hanno mostrato un certo allineamento, incoerente con i principi internazionali pro-Russia. Ciò avviene anche a prescindere dall’orientamento assunto da questi regimi, poiché il Brasile di Bolsonaro fa lo stesso del Brasile di Lula, o dei governi “di sinistra” di Bolivia, Cuba, Nicaragua, Venezuela, etc. In altre parole, c’è un allineamento percepito come filo-russo, filo-cinese e anti-occidentale di vari governi, indipendentemente dai loro lineamenti

⁵ A seguito del Vertice FTAA di Mar del Plata, i negoziati per la FTAA sono stati interrotti e per celebrare questo risultato è stata organizzata una massiccia manifestazione militante, in cui hanno tenuto discorsi celebrativi, tra gli altri, i presidenti Kichner dell’Argentina, Lula del Brasile e Chaves del Venezuela. Fu Hugo Chaves a pronunciare la famosa invettiva: «ALCA al carajo!» («All’inferno l’ALCA!») [NdC].

ideologici politici. Coloro che esprimono posizioni contrarie sono i meno numerosi e la maggioranza si dichiara neutrale di fronte a un'invasione e a una violenza estrema contro un popolo più debole e povero.

In riferimento al conflitto sull'invasione russa dell'Ucraina, la mappa seguente mostra che di tutti i Paesi dell'America Latina, tre erano totalmente allineati con la Russia e hanno votato contro le risoluzioni di condanna dell'invasione (Cuba, Nicaragua e Venezuela) e dell'annessione, mentre altri due hanno mostrato vicinanza attraverso la loro astensione, vicina all'allineamento. La maggioranza ha mostrato neutralità di fronte all'apparente sottomissione della sovranità e dei diritti umani. Solo la Colombia, all'epoca governata da Duque, ha mostrato un certo allineamento con la posizione occidentale contro l'invasione e per il rispetto della sovranità. Come afferma Jorge Castañeda (2022): «Per quanto molti si ostinino a definire l'America Latina il “cortile di casa” degli Stati Uniti, la verità è che la molteplicità delle posizioni di queste nazioni di fronte all'invasione russa dell'Ucraina dimostra che Washington è ben lontana dall'esercitare un'egemonia assoluta nella condotta dell'emisfero occidentale di fronte a questa crisi».



Le istanze di definizione strategica degli Stati nazionali in America Latina sembrano ignorare i giochi di potere esterni e compromettere il loro futuro attraverso un allineamento “prebendale”. L'inerzia delle definizioni che incidono strategicamente sugli schemi di potere e sicurezza interni, i processi che potrebbero portare a uno scontro tra potenze esterne per le nostre ricchezze e risorse, sono in gran parte tralasciati dall'analisi e dalla preoccupazione per

il momento economico e la situazione commerciale con la Cina, che sono diventati la priorità.

Abdicando alla possibilità di articolare una situazione di definizione strategica ben ponderata e pianificata, che favorisca le opportunità e i punti di forza di cui dispongono i nostri Stati – soprattutto grazie alla grande diversità di risorse naturali necessarie e al futuro dell'ambiente – e che attenui le debolezze e le minacce, non c'è dialogo e accompagnamento delle riflessioni sul futuro geopolitico da parte dei governi. Questo problema è stato sollevato in una discussione del forum a cui hanno partecipato Lagos, Castañeda e Aguilar Camín (MONTES 2022).

Le economie di questi Paesi sono altamente penetrate e dipendenti dalle catene del valore che passano attraverso la Cina, anche quelle più industrializzate come il Brasile. I consumatori di prodotti cinesi fanno sì che la loro produzione manifatturiera sia soppiantata o subordinata nelle catene del valore globali. Pertanto, gli investimenti cinesi e i crediti provenienti dalla Cina, che sono importanti in molti Paesi e regioni, allo stesso tempo in cui hanno potenziato le attività degli attori locali/nazionali, hanno un significato strategico per la Cina in quanto costituiscono uno strumento di penetrazione e di posizionamento strategico per il suo estrattivismo e la sua predominanza nelle rotte commerciali e nelle catene del valore. Gli effetti della presenza del capitale cinese sulle risorse naturali, sulla biodiversità e sulla conservazione dell'ambiente sono direttamente negativi. Si tratta di uno schema di crescente dipendenza tecnologica, finanziaria e di mercato, i cui effetti si vedranno nel calo della domanda e nella conseguente caduta dei prezzi, che si verificherà se il disaccoppiamento già osservato avrà successo.

Infatti, si può notare come le imprese cinesi e russe, legate a prestiti interstatali più che a investimenti stranieri diretti, abbiano messo in campo una strategia di rapporti diretti e "prebendali" con i governi, finanziando progetti di investimento pubblico che sostengono la gestione e il finanziamento politico dei governi e, soprattutto, di quelli al potere. Inoltre, nel caso cinese, è molto evi-

dente la presenza di aziende che, nell'ambito di questi progetti, si aggiudicano i lavori e poi li esternalizzano o li eseguono subappaltando aziende locali, pagando "generose" commissioni ai funzionari incaricati di aggiudicare o supervisionare questi lavori, allontanando la manodopera locale da potenziali fonti di occupazione e costruendo con scarsa qualità.

Così, si scopre che la presunta cooperazione allo sviluppo non è altro che una forma di penetrazione con grande impulso economico alle opzioni politiche che interessano loro, al fine di penetrare e consolidare la loro espansione territoriale egemonica e avere teste di ponte sul territorio del sud globale, utilizzando la motivazione fondamentale della cultura latina, che è l'auto-arricchimento. In queste latitudini, non esiste un'istituzionalità favorevole che definisca una percezione strategica per resistere a queste incursioni predatorie e, dal punto di vista dell'interesse nazionale, garantisca un futuro scenario di confronto nello spazio territoriale degli Stati penetrati.

2.4 Opportunità per l'America Latina

Il disaccoppiamento che la Cina sta praticando nei confronti dell'Occidente e il disaccoppiamento che gli Stati Uniti e altri Paesi del cosiddetto Occidente stanno promuovendo si sommano o si rafforzano a vicenda, cosicché si tende ad accorciare i circuiti commerciali e ad aumentare la certezza attraverso il *Friendly Shoring*.

Il disaccoppiamento sarà costoso nel breve termine, ma è una straordinaria opportunità per l'America Latina di elaborare la rinascita del commercio inclusivo e un inserimento esterno più vantaggioso. Si tratta di articolare una potente visione congiunta con una volontà di azione politica strategica di grande spessore tra le forze sociali dell'America Latina per sfruttare queste enormi opportunità, dovute al disaccoppiamento con la parte del sistema che rappresenta, in pratica, la maggiore predazione.

Mentre si registra già una crescente presenza di forze cinesi e russe (imprese, investimenti, commercianti e consulenti di ogni tipo, etc.), che si dispiegano nei diversi Stati, con strategie flessibili di penetrazione e attrazione di attori, e una ritrazione della presenza prima forte di Paesi occidentali come gli Stati Uniti e gli europei, che hanno relativamente smesso di investire e cooperare con la regione, i governi hanno mostrato un certo allineamento, come dimostra il voto che hanno espresso alle Nazioni Unite. Sarebbe opportuno definire una linea strategica per il ritorno degli investimenti occidentali, dei finanziamenti e della cooperazione con l'Occidente, nel quadro di un nuovo scenario globale e di un nuovo multilateralismo.

Sebbene i legami produttivi per l'integrazione dello spazio economico si siano ridotti e siano cresciute le esportazioni di prodotti primari e la dipendenza dal mercato cinese, il disaccoppiamento può diventare un'opportunità per densificare questi legami. L'integrazione "bolivariana" e la concomitante agenda di trasformazione, con disponibilità di capitale e di popolo, non è stata sfruttata e si è sprecata un'opportunità.

Pertanto, con maggiore urgenza e su percorsi molto più complicati, i leader dell'America Latina dovrebbero promuovere una nuova strategia di integrazione, una riapertura del dialogo e procedere congiuntamente verso un dialogo valido per posizionare l'America Latina nel quadro di un allineamento intelligente, base per un'autonomia strategica coerente con gli interessi sostanziali della regione. In altre parole, un allineamento che significhi la costruzione di un Sistema Internazionale con maggiori opportunità, con giustizia e solidarietà, che promuova la democrazia e lo sviluppo sostenibile.

Bibliografia

- A. BÁRCENA IBARRA, J. SAMANIEGO, W. PERES, J.E. ALATORRE (2020). *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe ¿Seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?* CEPAL,

- Impreso in Naciones Unidas, Santiago de Chile, <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/68d30fbc9c44-4848-867f-59bbdec62992/content>>.
- J. BAYLIS, S. SMITH (1999). *The globalization of world politics*, Oxford University Press, London.
- R. BRESSAN, K.L. PASQUARIELLO MARIANO, B.T. LUCIANO (2021). *Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas*, «Revista Brasileña de Política Internacional», 64, 2, <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202100204>>.
- A. BORJA, G. GONZALES, B. STEVENSON (1996). *Regionalismo y poder en América Latina*. CIDE-Porrúa, Mexico.
- CEPAL (1995). *Políticas para mejorarla inserción de América Latina*, Santiago de Chile, <<https://hdl.handle.net/11362/2034>>.
- A. DABAT (2007). *El nuevo capitalismo basado en el conocimiento: el papel del sector electrónico-informático (SE-I)*, in M.Á. Rivera Ríos, A. Dabat (a cura di). *Cambio histórico mundial, conocimiento y desarrollo: una aproximación a la experiencia de México*, UNAM, Mexico, pp. 127-142.
- A. DE LA RIVA (2020). *¿Orden mundial y/o entropía?*, Plural Editores, La Paz, Bolivia.
- J. HABAB (1996). *La integración de México al mundo de la posguerra fría: del nacionalismo a la interdependencia imperfecta*, in A. BORJA, G. GONZALES, B. STEVENSON (1996). *Regionalismo y poder en América Latina*. CIDE-Porrúa, ciudad de México.
- C. ESCUDÉ (1996). *El realismo de los estados débiles*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.
- C. ESCUDÉ (2009). *Realismo periférico. “Una filosofía de política exterior para estados débiles”*, Mimeo, CIDES-UMSA, La Paz, Bolivia.
- C. ESCUDÉ (2012). *El Realismo Periférico y su relevancia teórica ante el ascenso de China*, «Desarrollo Económico», 51, 204, pp. 529-542.
- G. FERNÁNDEZ SAAVEDRA, G. CHÁVEZ ALVAREZ, M.T. ZEGADA CLAURE (2014). *La Bolivia del siglo XXI, nación y globalización*. PIEB, La Paz, Bolivia.
- J. FISCHER (2022). *The End of Contemporary History*, «Project Syndicate», Aug, 01, 2022, <<https://www.project-syndicate>>.

- org/commentary/major-and-minor-crises-signal-end-of-pax-americana-by-joschka-fischer-2022-08>.
- F. FUKUYAMA (2004). *La construcción del Estado*, FCE, Ediciones B, México.
- G. GONZALES (1997). *Régimen internacional y políticas de control de drogas, regionalismo y poder en América Latina*, CIDE-Porrúa, México.
- J. IKENBERRY (2018), *La crisis del orden liberal mundial*, «Anuario internacional CIDOB», pp. 29-36.
- I. KANT (2010). *La Paz Perpetua* (1795), <<http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/la-paz-perpetua--0/html>>.
- H. KISSINGER (2001). *Diplomacia. Introducción*, FCE, ciudad de México.
- H. KISSINGER (2016). *Orden Mundial*, Ed. Debate, ciudad de México.
- C. LAFER (1998). *Una guerra de todos a favor de todos*, «Archivos del presente: Revista latinoamericana de temas internacionales», 3, 11, pp. 95-110.
- M. MAZUCATO (2022). *Cambio transformacional en América Latina y el Caribe. Un enfoque de política orientada por misiones*, Documento de CEAPAL, Santiago de Chile.
- K. MINGST (2007). *Fundamentos de las relaciones internacionales*, CIDE, México.
- R. MONTES (2022), *Ricardo Lagos, Jorge G. Castañeda y Héctor Aguilar Camín se unen para alentar un espacio de debate común en América Latina*, «El país», 15 octubre, <<https://elpais.com/chile/2022-10-15/ricardo-lagos-jorge-g-castaneda-y-hector-aguilar-camin-se-unen-para-alentar-un-espacio-de-debate-comun-en-america-latina.html>>.
- H. MORGENTHAU (1985). *Política entre las naciones*, GEL, Buenos Aires, Argentina.
- J. NYE (2004). *La decadencia del poder blando en Estados Unidos*, «Foreign Affairs», en español, 4, 3, 127-132.
- R. ORÍAS ARREDONDO, A. SEOANE, W.G. TORRES ARMAS (2001), *Bolivia, país de contactos*, UDAPEX, La Paz, Bolivia.
- A. OSTRIA GUTIÉRREZ (1946), *Una obra y un destino. La política internacional de Bolivia después de la guerra del Chaco*, Ayacucho, Buenos Aires, Argentina.

- E. PELTZER (1994). *Cómo se juega el poder mundial*, Ábaco, Buenos Aires, Argentina.
- J. PIQUE (2018). *El mundo que nos viene*, Deusto, Barcelona, España.
- J. PIQUE (2022). *Tres preguntas para Xi*, «Política exterior», Barcelona, España, <<https://www.politicaexterior.com/tres-preguntas-para-xi/>>.
- U. PIPITONE (2003). *Ciudades, Naciones, Regiones. Introducción*, FCE, México.
- M.Á. RIVERA RÍOS (2005) *Cambio histórico mundial, capitalismo informático y economía del conocimiento*, «Problemas del desarrollo», 36, 141, <<https://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v36n141/v36n141a3.pdf>>.
- M.Á. RIVERA RÍOS (2019). *Sobrecumulación de capital y la gran recesión global*, in M.Á. RIVERA RÍOS, R.A. ANDRADE ROBLES (a cura di), *El Capitalismo a inicios del Siglo XXI*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, Ciudad de México, pp. 46-61, <<file:///C:/Users/utente/Desktop/lavoro%20brocchi/ElcapitalismoainiciosdelsigloXXI.pdf>>.
- É. RODRÍGUEZ PINZÓN (2021). *América Latina: competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo*. Universidad Complutense de Madrid/Doc. de trabajo 53, <[file:///C:/Users/utente/Downloads/DT_FC_53%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/utente/Downloads/DT_FC_53%20(4).pdf)>.
- D. SARQUÍS RAMÍREZ (2022). *La salud y la seguridad nacional ante el covid-19: reflexiones en torno a la gobernanza mundial para la salud global y la seguridad humana*, «Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM», 140, pp. 137-167.
- J.A. SCHUMPETER (2015). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Página Indómita, Madrid.
- J. SPANIER (1991). *La política exterior norteamericana*, GEL, Buenos Aires, Argentina.
- J. STIGLITZ, B. GREENWALD (2016). *La creación de una sociedad del aprendizaje. La esfera de los libros*, Edición Impresa, Madrid.

Il populismo e l'Unione Europea

Paolo Graziano
Università di Padova

Introduzione

La crescita della ricerca sul populismo negli ultimi anni è stata notevole. Fino alla fine del 2010, in una ricerca su Google Scholar con la parola chiave «populismo» sono state registrate circa 100.000 voci. Nel settembre 2021 il numero totale di voci era superiore a 400.000, il che dimostra un aumento di quattro volte della ricerca sul populismo in un decennio.

Vi è una ragione molto comprensibile per questa crescita dell'interesse degli studiosi: le rivendicazioni politiche populiste sono state sempre più utilizzate da politici in regimi democratici e non democratici (si veda, tra i molti altri esempi, il numero speciale della «International Political Science Review» dedicato al populismo mondiale e, più specificamente, l'introduzione: HADIZ, CHRYSOGELOS 2017). La presidenza di Trump è sembrata una vittoria politica molto esemplificativa – e spaventosa, anche per gli scienziati politici – facilitata da una potente retorica populista (SKONIECZNY 2021).

Il populismo è diventato un fenomeno mondiale e si è sviluppato in modo significativo anche nell'Unione Europea. La Brexit, ad

esempio, è stata vista come un processo politico alimentato dal populismo (BROWNING 2019), che ha rappresentato uno dei maggiori cambiamenti (se non il maggiore cambiamento in assoluto) nella politica dell'Unione Europea. Oltre al Regno Unito, diversi sistemi politici europei sono stati plasmati da partiti o movimenti populistici e in alcuni Paesi il successo populista ha dato vita a governi populistici (Polonia, Ungheria, Spagna, Italia, Grecia, etc.). Inoltre, la fiducia dei cittadini dell'UE nei confronti delle istituzioni europee è diminuita, soprattutto nel periodo 2007-2013 (GRAZIANO, HALPERN 2016), e l'esistenza di forti interconnessioni tra euroscetticismo e populismo è un dato consolidato della ricerca scientifica (anche se occorre fare diverse sfumature; si veda TAGGART, PIRRO 2021).

In effetti, fino a tempi recenti il populismo è stato studiato principalmente come un fenomeno che riguardava a) i partiti di "destra"; b) i partiti all'opposizione. Dal 2010, prima nel caso dell'Ungheria e della Polonia, e più recentemente nel caso della Grecia e della Spagna, i partiti populistici hanno assunto un ruolo ancora più centrale in diversi sistemi politici (si veda il database populist.org e lo sviluppo storico dei partiti populistici europei, soprattutto dopo il 2010). In altre parole, il populismo ha cambiato la competizione politica e ha posto nuove sfide ai processi decisionali in diversi Paesi dell'Unione Europea.

Il populismo è stato alimentato anche da crisi (BRUBAKER 2017) che possono essere associate ad origini politiche, economiche e socioculturali (CAIANI, GRAZIANO 2019). Innanzitutto, dal 2007 la fiducia politica (sia verso i partiti che verso le istituzioni pubbliche) ha seguito un trend negativo fino all'inizio della pandemia all'inizio del 2020. Nel 2008, la crisi finanziaria ed economica ha colpito duramente, soprattutto in alcuni Paesi. Infine, la crisi dei rifugiati del 2015 ha favorito i sentimenti anti-immigrazione (HANGARTNER ET AL. 2019; ALGAN ET AL. 2017), rendendo gli appelli populistici (soprattutto di destra) potenzialmente molto più potenti.

Questo saggio discuterà la crescente rilevanza del populismo per la politica europea e il *policy-making* europeo. La prima se-

zione introdurrà brevemente la nozione di populismo e il modo in cui è stata applicata all'analisi della politica europea, concentrandosi sull'euroscetticismo; la seconda sezione illustrerà il crescente successo dei partiti populistici, distinguendo tra destra e sinistra (o, in altri termini, tra varianti esclusive e inclusive) e le differenze in termini di sfida al processo decisionale europeo dall'"interno"; la terza sezione si concentrerà più specificamente sulle istituzioni dell'UE (in particolare il Parlamento europeo), cercando di capire se, e come, sono diventate più «populiste» nel corso del tempo; la quarta sezione concluderà esaminando le attuali sfide che i partiti populistici stanno affrontando in termini di definizione delle politiche dell'UE.

1. Comprendere il populismo

La recente ondata di studi sul populismo ha fornito una serie di definizioni che, inizialmente considerate alternative, sono diventate sempre più complementari. Sebbene siano stati seguiti anche approcci normativi al populismo, ci atterremo a una definizione analitica che ci permetterà di comprendere facilmente quali sono le sue principali sfide alle istituzioni dell'Unione europea.

Il populismo è stato concettualizzato come una retorica politica caratterizzata dall'uso spregiudicato (e dalla strumentalizzazione) di sentimenti pubblici diffusi di ansia e disincanto, e fa appello al «potere della gente comune per sfidare la legittimità dell'attuale establishment politico» (ABTS, RUMMENS 2007: 407). È stata considerata un'ideologia «sottile e centrata» o «debole» (MUDDE 2004; ALBERTAZZI, MCDONNELL 2008) che ritiene che «la società sia in ultima analisi separata in due gruppi omogenei e antagonisti: il "popolo puro" (generalmente concepito come monolitico) contro "l'élite corrotta", e sostiene che la politica dovrebbe essere un'espressione della *volonté générale* (volontà generale) del popolo» (MUDDE 2004: 543; per una critica, si veda DE LA TORRE, MAZZOLENI 2019).

Una caratteristica specifica di questa ideologia è la sua indeterminatazza, che risponde alla sua necessità di essere adattabile. Inoltre, il populismo è stato definito come *un tipo di organizzazione*, caratterizzata dalla presenza di una leadership carismatica, personalistica e istituzionalizzata (non appartenente all'élite al potere) (KRIESI 2018) e da un *particolare stile di comunicazione* (TARCHI 2015), cioè senza intermediari (ma anche come strategia politica per la conquista del potere: URBINATI 2014). Esiste anche una "quinta" definizione di populismo, che si sovrappone in parte alla quarta: secondo un approccio socio-culturale (OSTIGUY 2018; MOFFITT 2015), il populismo è uno stile politico e una specifica modalità di relazione. Questa lettura del populismo si ispira al lavoro di Laclau (1977; 2005), che vede il populismo come una costruzione politica e sociale che fornisce un significato specifico alla nozione di «popolo», visto come un «significante vuoto». A questo proposito, aspetti come le relazioni, l'affinità, il legame, sono enfatizzati come elementi cruciali che caratterizzano il fenomeno (OSTIGUY 2018).

In generale, le definizioni del concetto convergono nel considerare come aspetto centrale del populismo l'attenzione verso il «popolo» e il suo rapporto antagonista con le élite politiche, economiche e culturali. I partiti e i movimenti populistici cercano di creare una connessione diretta tra il popolo e il potere politico, aggirando il processo elettorale (o, secondo Aslanidis, mobilitando la nozione di popolo come «cornice di azione collettiva» nell'arena non istituzionale: ASLANIDIS 2016). Spesso considerano le aspirazioni del popolo tradite da élite politiche corrotte e spesso sospettano che sia in atto una cospirazione contro il popolo (BERLET 2009; TAGGART 2004). Il ruolo centrale del popolo in politica è generalmente associato alla rivendicazione del tradimento da parte delle élite al potere che abusano del loro potere e alla necessità di ripristinare la sovranità popolare (MÉNY, SUREL 2002).

Tuttavia, la definizione di «popolo» rimane ambigua: Müller definisce la nozione di popolo una «illusione metapolitica» (MÜLLER 2016: 18). Interpretazioni diverse hanno cercato di chiarire chi

sia effettivamente il «popolo»: alcuni vedono il popolo in termini di identità nazionale, di classe o di sovranità (MÉNY, SUREL 2002), altri si riferiscono al «cuore», cioè a un luogo in cui, nell'immaginario populista, risiede una popolazione virtuosa e unificata (TAGGART 2004; MUDDE 2004). Infine, secondo una caratterizzazione socio-culturale, il popolo è visto come la comunità genuina dei locali, in netto contrasto con le élite, che sono globali (OSTIGUY 2018).

Il riconoscimento di diverse definizioni di «popolo» (in linea con i suggerimenti di Mény e Surel) ha portato all'identificazione di diversi tipi di populismo – o «variazioni populiste», nei termini di Laclau (LACLAU 2005). Chiaramente, da una prospettiva storica, i populismi sono variati in modo sostanziale – dal People's Party statunitense ai partiti populistici contemporanei. Per questo motivo, alcuni studiosi – soprattutto quelli che si concentrano sull'America Latina (ad esempio, WEYLAND 2003) – hanno introdotto la nozione di «neopopulismo», che permette di differenziare meglio i fenomeni contemporanei da quelli della fine del XIX secolo.

Un'altra distinzione analitica è stata fatta seguendo una *prospettiva* politica più mirata: i partiti (o movimenti) populistici possono variare – essendo più o meno inclusivi o esclusivi – su dimensioni materiali, politiche e simboliche (MUDDE, ROVIRA KALTWASSER 2013: 158-165). La dimensione materiale riguarda «la distribuzione delle risorse statali, monetarie e non, a gruppi specifici della società»; la dimensione politica si riferisce alla «partecipazione politica e alla contestazione politica», dal momento che uno degli elementi chiave dei partiti e dei movimenti populistici è la richiesta di maggiori modalità di partecipazione del popolo; la dimensione simbolica è legata alla «definizione dei confini del "popolo" e [...] dell'élite». Queste varianti sono particolarmente importanti perché permettono di individuare differenze sostanziali tra i diversi partiti o movimenti populistici. Ad esempio, SYRIZA e Podemos sono stati considerati più vicini al polo «inclusivo» (STAVRAKAKIS, KATZAMBEKIS 2014; RAMIRO, GOMEZ 2016; FONT ET AL. 2019), mentre il Front National (ora Rassemblement National) e diversi altri partiti

occidentali sono stati classificati come «esclusivi» (BETZ 2005; CAIANI, GRAZIANO 2019).

Come argenteremo nella sezione seguente, anche in riferimento alle questioni dell'Unione Europea, i partiti populistici inclusivi ed esclusivi sono diversi, anche se – almeno nella «dimensione simbolica» – sono allineati nel considerare le istituzioni europee come élite contro cui combattere (anche se non boicottano le elezioni dei Parlamenti europei).

2. Combattere le élite europee dall'esterno: i referendum francese e olandese (2005)

I partiti e i movimenti populistici hanno spesso usato le organizzazioni e le istituzioni internazionali come esempi di «élite» che agiscono contro il «popolo». Negli ultimi anni, dopo i potenti segnali di disaffezione espressi dai referendum francesi e olandesi del 2005 – che hanno smantellato il Trattato costituzionale europeo – e la crisi economica e finanziaria del 2008, le istituzioni europee sono state raramente risparmiate da aspre critiche da parte di un numero crescente di partiti politici nazionali. Un *policy brief* dello European Policy Center del 2011 affermava chiaramente che «le forze populiste sono in aumento nella maggior parte dei Paesi europei – a nord e a sud, a est e a ovest – e che ricorrono alla retorica anti-UE per aumentare il loro sostegno politico ed elettorale» (MISSIROLI 2011: 1).

Certo, si può sostenere che, al di là del crescente successo elettorale dei partiti euroscettici – si veda la prossima sezione) anche se in modo molto più complesso – e oltre il calo dell'affluenza alle urne nelle elezioni europee, il primo stop “popolare” e “populista” all'integrazione europea è venuto dai due suddetti rifiuti del Trattato costituzionale europeo. Come dice Taggart: «i risultati dei referendum francese e olandese del 2005 potrebbero essere letti come reazioni popolari, plebiscitarie e populiste a un progetto guidato dalle élite» (TAGGART 2006: 9). Al di là dei discorsi anti-UE, per la prima volta due corpi elettorali hanno espresso una chiara oppo-

sizione, costringendo le istituzioni europee a riconsiderare i loro piani.

Inoltre, come è noto, la ricerca in ambito elettorale ha spesso considerato la competizione elettorale dell'Unione Europea come di «secondo ordine» rispetto alle competizioni nazionali, considerate come «elezioni di primo ordine». Questo assunto è stato sempre più messo in discussione da studiosi che hanno iniziato a chiedersi se il populismo possa essere visto come un effetto collaterale dell'integrazione europea (DECHEZELLES, NEUMAYER 2010) e da altri che hanno considerato le elezioni europee del 2019 come elezioni «politiche di primo ordine» (GALPIN, TRENZ 2019). In altre parole, l'Unione europea di oggi è sempre più vista come un potenziale bersaglio del risentimento, e come tale è sempre più utilizzata dai partiti populistici nazionali anche per scopi interni, al fine di definire meglio il «noi» contro il «loro» nel gioco popolo-élite.

Dal momento che i referendum francese e olandese sono stati (prima della Brexit) le prime forti sfide all'integrazione europea, dovremmo concentrarci sulla natura populista dei due voti. In primo luogo, in Francia la ricerca ha dimostrato in modo convincente che il «no» era profondamente radicato in sentimenti antieuropei e di critica dell'UE e che il 93% degli elettori di uno dei più longevi partiti populistici europei (esclusivi) – Front National/Rassemblement National – ha votato contro il Trattato costituzionale (BROUARD, TIBERJ 2006: 262).

Anche nei Paesi Bassi, la presenza di una frattura tra élite e popolo è stata al centro della campagna, poiché l'élite politica nazionale (compresi i parlamentari) era altamente favorevole, mentre l'euroscetticismo era diffuso nella popolazione (AARTS, VAN DER KOLK 2006; SCHUCK, DE VREESE 2008). I partiti populistici esclusivi hanno fatto campagna contro l'élite delle istituzioni europee, anche se il vero «decennio populista» doveva ancora arrivare.

I referendum sono stati il primo momento in cui l'elettorato di due Paesi fondatori ha espresso la propria mancanza di sostegno al progetto costituzionale, che all'epoca era visto come un grande

passo avanti nell'integrazione europea. Secondo le opinioni populiste, le politiche dell'Unione Europea offrivano buone ragioni per sostenere argomenti materiali, politici e simbolici. Per quanto riguarda la dimensione materiale, la preoccupazione che l'approvazione della Costituzione avrebbe aumentato la concorrenza nel mercato del lavoro e, più in generale, messo in pericolo il modello sociale francese ha giocato un ruolo importante nella vittoria del «no» (BROUARD, TIBERJ 2006: 266). Nei Paesi Bassi la dimensione simbolica del populismo è stata più importante, poiché durante la campagna elettorale «le preoccupazioni tradizionali sulla perdita dell'identità culturale nazionale e sul costo dell'adesione erano prevalenti» (BINZER HOBOLT, BROUARD 2011: 319).

Infine, in entrambi i casi la dimensione politica è stata cruciale, poiché i partiti populistici esistenti nei Paesi (Front National, Lista Pim Fortuyn) hanno condotto una campagna vigorosa, avendo finalmente la possibilità di esprimere le loro preoccupazioni – se non il loro risentimento – nei confronti dell'Unione Europea, considerata uno dei migliori esempi di un insieme di istituzioni guidate dall'élite (TAGGART 2006).

3. Combattere le élite europee dall'interno: il populismo come amplificatore dell'euroscetticismo

Il periodo 2010-2020 è stato un decennio populista in tutta Europa. Prima a livello nazionale e poi a livello europeo, i leader dei partiti mainstream erano sempre più preoccupati della loro capacità di contenere il successo populista. A livello nazionale, i partiti populistici sono diventati sempre più potenti, spesso entrando a far parte dei governi nazionali e in alcune occasioni diventando leader della coalizione di governo (come nel caso di Ungheria, Polonia, Grecia e Italia). A livello europeo, dal 2014 è stato spesso segnalato un allarme a causa della crescita di partiti euroscettici spesso dipinti come populistici – o, più recentemente, come sfidanti (DE VRIES, HOBOLT 2020). Tuttavia, prima di analizzare le radici populiste dell'attuale

euroscetticismo, è necessario definire il termine, mostrare come il fenomeno si sia evoluto – soprattutto all'interno del Parlamento europeo – e comprendere i suoi legami con il populismo.

L'euroscetticismo è stato ampiamente concettualizzato come un'opposizione all'integrazione europea che «raramente è binaria o assoluta». In realtà l'euroscetticismo incorpora tre diverse posizioni nei confronti dell'UE. In primo luogo, c'è la posizione anti-integrazione di coloro che si oppongono all'idea stessa di integrazione europea e, di conseguenza, si oppongono all'UE. In secondo luogo, vi sono coloro che non si oppongono in linea di principio all'integrazione europea, ma sono scettici sul fatto che l'UE sia la migliore forma di integrazione, perché troppo inclusiva. Infine, ci sono quelli che non si oppongono in linea di principio all'integrazione europea, ma sono scettici sul fatto che l'UE sia la migliore forma di integrazione, perché troppo esclusiva. (TAGGART 1998: 366). Più recentemente, Vasilopoulou (2009) ha proposto una tipologia volta a cogliere le «varietà di euroscetticismo», dall'opposizione più radicale (euroscetticismo di rifiuto) alla forma più accomodante (euroscetticismo di compromesso), con un caso intermedio – ma più vicino al tipo radicale – etichettato come euroscetticismo condizionale (VASILOPOULOU 2009: 7).

Infine, Treib ha aggiunto due ulteriori specificazioni al concetto, concentrandosi sulla demarcazione tra euroscetticismo «morbido» o «di compromesso» e non-euroscetticismo: l'opposizione deve essere concettualizzata come a) critica dell'attuale assetto istituzionale, delle competenze e/o dei risultati politici dell'UE; e b) prospettiva di riforma che implica meno, piuttosto che più, autorità dell'UE (TREIB 2021: 176-177). Possiamo aspettarci che i partiti populistici siano «euroscettici respingenti», secondo i termini di Vasilopoulou.

Tuttavia, con l'eccezione del contributo di Treib, che identifica i partiti euroscettici nell'intero spettro della destra (radicale) e della sinistra (radicale), la maggior parte della letteratura esistente sull'euroscetticismo si è concentrata principalmente sui partiti del-

la destra radicale e solo di recente è stato chiaramente stabilito il legame tra populismo ed euroscetticismo (ad esempio nel database di Popu-List.org, dove troviamo 19 partiti euroscettici populistici di destra radicale e 7 partiti euroscettici populistici di sinistra radicale che all'inizio del 2020 avevano almeno un seggio nel Parlamento nazionale). Come previsto, i partiti populistici sono radicali (di destra o di sinistra) e quindi mobilitati su un tipo di euroscetticismo "duro" o "respingente".

Un'analisi ancora più specifica del legame tra populismo ed euroscetticismo è stata condotta da Kneuer (2019) che – in linea con altri studiosi (ad esempio, CAIANI, GRAZIANO 2019) – collega il successo populista e il crescente euroscetticismo alla crisi economica e finanziaria (o del debito) e a quella dei rifugiati. In questa prospettiva, il populismo può essere visto come un amplificatore dell'euroscetticismo, poiché sia la crisi del debito che quella dei rifugiati – e la loro gestione da parte delle istituzioni europee – hanno alimentato il risentimento nei confronti delle istituzioni dell'Unione Europea, viste sempre più come élite "corrotte" che non rispondono ai bisogni del popolo "puro", rendendo l'euroscetticismo ("duro" o "respingente") una componente straordinariamente importante di qualsiasi partito o movimento populista europeo – anche se con alcune sfumature rilevanti, come mostrano Taggart e Pirro (2021).

Nelle elezioni europee del 2014, la "destra disordinata" (composta da diversi partiti populistici esclusivi) ha aumentato i propri voti in modo sostanziale: come sottolinea Brack (2015), « questi partiti, come previsto dai sondaggi e dagli specialisti dell'UE, hanno ottenuto un successo senza precedenti alle elezioni del Parlamento europeo del 2014. Ma non sembrano in grado di trasformare questo successo elettorale in potere e influenza all'interno della Camera» (BRACK 2015: 93).

In conclusione del suo studio, Brack osserva che «infatti, a causa delle regole formali e informali del PE, ma anche dell'eterogeneità ideologica delle destre disordinate e delle strategie dei loro rappresentanti a livello sovranazionale, esse rimangono marginali

ed emarginate nella camera» (BRACK 2015: 99). Detto altrimenti, nonostante un sostanziale aumento del sostegno elettorale, i partiti politici esclusivi non sono diventati influenti nel processo decisionale dell'UE. E una delle ragioni per cui la destra «disordinata» non è stata in grado di esercitare influenza è dipesa dall'«autoesclusione», ma anche dalla creazione del cosiddetto «cordone sanitario», strategia sviluppata dai gruppi mainstream (KANTOLA, MILLER 2021: 784) volta a tenere i populistici esclusivi lontani dalle posizioni chiave del Parlamento europeo. Per quanto riguarda i partiti populistici inclusivi, non si può dire molto, poiché all'epoca solo pochi partiti populistici inclusivi avevano seggi nel Parlamento europeo, soprattutto se consideriamo alcuni partiti populistici potenzialmente «inclusivi» come partiti «a valenza» o «ibridi» – come il Movimento Cinque Stelle (ZULIANELLO, GAHNER LARSEN 2021; BORDIGNON, CECCARINI 2015).

Le elezioni del 2019 furono considerate come elezioni cruciali che avrebbero potuto garantire un successo ancora maggiore ai populistici (soprattutto a quelli esclusivi); la realtà è stata un po' diversa. La sorpresa più grande è stata l'aumento dell'affluenza alle urne – per la prima volta, dopo un trend negativo di quasi trent'anni. Come ha detto Ripoll Servent: «le elezioni del 2019 sono state generalmente considerate “un'elezione faticosa per l'Europa” [...], in cui gli elettori hanno dovuto decidere tra due disegni politici molto diversi per l'Unione europea (UE). I populistici di destra, quindi, hanno ampiamente impostato il dibattito elettorale e hanno spinto temi come la migrazione e la sicurezza in cima all'agenda. Tuttavia, gli sforzi di questi partiti sono stati in gran parte inefficaci e hanno disatteso le aspettative. Al contrario, il timore di una svolta populista è servito a mobilitare gli elettori più giovani ed europeisti, che hanno avvantaggiato i partiti progressisti e verdi in tutta l'UE» (RIPOLL SERVENT 2019: 332). Bisogna ancora vedere se e come i partiti populistici riusciranno a far sentire la loro voce, sembra che il potenziale decisionale nell'UE dei partiti populistici sia esclusivi che inclusivi rimanga molto limitato.

Quindi, tanto rumore per nulla? Non proprio, perché possiamo sostenere che l'effetto indiretto del successo populista è stato quello di ridefinire le preferenze politiche dei partiti mainstream. La prossima sezione cercherà di chiarire questo argomento. Inoltre, lo scoppio della pandemia ha cambiato tutte le regole convenzionali del processo decisionale nell'UE. In effetti, come argomenteremo anche nella prossima sezione, la crisi della COVID 19 potrebbe ridurre l'attrattiva delle rivendicazioni populiste, spesso fondate sulla teoria del complotto e su posizioni culturali antiscientifiche.

4. Sfide populiste alla democrazia nell'Unione europea?

Sia il populismo esclusivo che quello inclusivo sono stati considerati "sfidanti" dello status quo, in generale, e delle istituzioni dell'Unione Europea, in particolare. Tuttavia, come si è visto nella sezione precedente, il successo elettorale europeo dei partiti populistici non ha finora rappresentato una sfida seria al policy-making europeo. Certo, se distinguiamo tra tipi di populismo e tipi di regimi democratici (consolidati o non consolidati), possiamo comprendere meglio le sfide alla democrazia e, più in generale, al funzionamento dell'Unione Europea. Mentre negli Stati membri dell'UE a democrazia consolidata i partiti populistici hanno rispettato le regole democratiche a livello nazionale e all'interno dei processi decisionali dell'UE anche una volta al governo (ad esempio, SYRIZA in Grecia, Lega e Movimento Cinque Stelle in Italia), la situazione appare abbastanza diversa nelle democrazie non consolidate, come Ungheria e Polonia.

Pirro e Stanley hanno notato come, attraverso meccanismi di adattamento, forzatura e rottura dal regime democratico, sia l'Ungheria che la Polonia si siano allontanate dal funzionamento convenzionale dei regimi democratici, diventando sempre più illiberali (PIRRO, STANLEY 2021).

Dal 2010 in Ungheria e dal 2015 in Polonia, entrambi i regimi politici hanno chiaramente imboccato una strada illiberale che

pone sfide crescenti all'Unione europea e al processo decisionale dell'UE. Inoltre, in entrambi i casi i partiti politici al potere sono considerati partiti populistici di destra radicale (cioè esclusivi) caratterizzati da un basso grado di euroscetticismo (TAGGART, PIRRO 2021: 5-6). Tuttavia, se ci rivolgiamo al processo decisionale europeo, possiamo valutare il potenziale non democratico di entrambi i Paesi, soprattutto per quanto riguarda la rilevanza dei valori democratici e dello Stato di diritto. A questo proposito, l'ultimo rapporto sullo Stato di diritto pubblicato dalla Commissione europea è abbastanza chiaro nel condannare i due Paesi per non aver seguito le linee guida europee in materia.

In Polonia, le riforme, compresi i nuovi sviluppi, continuano a essere fonte di gravi preoccupazioni, come indicato nel 2020. In particolare, non è possibile garantire l'indipendenza della Camera disciplinare della Corte suprema, che continua a prendere decisioni con un impatto diretto sui giudici e sul modo in cui esercitano la loro funzione, creando un "effetto agghiacciante" per i giudici. Inoltre, le preoccupazioni sull'indipendenza e la legittimità del Tribunale costituzionale non sono ancora state risolte, come confermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che ha stabilito che la composizione di un banco del Tribunale costituzionale non soddisfa il requisito di "tribunale istituito dalla legge". In Ungheria, la direzione del cambiamento continua a essere quella di abbassare le garanzie precedentemente esistenti. Il sistema giudiziario è stato soggetto a nuovi sviluppi, ad esempio per quanto riguarda la nomina del nuovo Presidente della Corte Suprema (Kúria). (COMMISSIONE EUROPEA 2021: 8).

Le recenti sentenze della Corte costituzionale che negano uno status superiore al diritto dell'UE confermano l'intensità del conflitto giuridico in corso (si veda anche la conclusione). In altre parole, se l'impatto dei governi populistici di destra radicale (o esclusivi) nel processo decisionale dell'UE può essere limitato dal "cordone sanitario" discusso nella sezione precedente, l'"illiberalismo" populista è progredito in modo sostanziale in due dei più importanti

Paesi che hanno aderito all'Unione europea nel 2004. Per quanto riguarda gli altri Paesi, le sfide populiste alla democrazia a livello interno sono state contenute dalla natura consolidata del regime democratico.

Dobbiamo anche concentrarci sugli effetti indiretti dell'esistenza di partiti populistici di destra radicale, ossia la limitazione dei progressi in specifiche politiche europee (in particolare la migrazione e la politica sociale) e l'etichettatura delle istituzioni dell'Unione europea come «neo-imperialiste». Secondo Csehi e Zgut, i leader ungheresi e polacchi sono riusciti a «costruire una narrativa populista euroscettica che ha equiparato l'UE a “un'élite corrotta” che ha agito contro la volontà del “popolo”» (CSEHI, ZGUT 2021: 11). In altre parole, il processo decisionale europeo ha dovuto sempre più considerare la crescente opposizione nei confronti di una «integrazione più profonda» proveniente da governi populistici ex-esclusivi (o di destra radicale) – come Ungheria e Polonia – e allo stesso tempo ha dovuto richiamare una crescente attenzione sull'«arretramento democratico» o «autocratizzazione» a livello nazionale determinato dagli unici governi populistici di lunga durata all'interno dell'UE.

Conclusione

I partiti e i movimenti populistici sono cresciuti nell'ultimo decennio e hanno sfidato sempre più lo status quo. Attraverso un appello al «popolo» molto basilare, elementare ma di successo, contro l'élite (spesso le istituzioni europee), gli attori populistici esclusivi e inclusivi hanno «interpretato» (MOFFIT 2015) varie crisi e sono riusciti ad aumentare il loro appeal elettorale, sia a livello nazionale che europeo. Tuttavia, se osserviamo più da vicino le dinamiche del successo populista, ci rendiamo conto che solo un numero limitato di partiti populistici ha svolto ruoli di governo a livello nazionale, mentre all'interno delle istituzioni europee il loro successo è stato limitato sia elettoralmente che politicamente. Solo i governi popu-

listi dell'Europa centrale e orientale (dove la democrazia è ancora molto fragile) hanno veramente sfidato il tradizionale processo decisionale dell'UE, ostacolando sempre più l'Unione Europea nel procedere verso una «integrazione più profonda».

Sia il governo ungherese che quello polacco – ancora guidati da partiti populistici esclusivi alla fine del 2021 – si stanno dimostrando contrari ad alcuni principi fondamentali al centro dell'UE (come i diritti umani) e, più di recente, è stata messa in discussione la superiorità del diritto dell'UE, aprendo la strada a quella che viene definita una «uscita legale»: Ad esempio, «il tribunale costituzionale polacco ha stabilito che alcune leggi dell'UE sono in conflitto con la costituzione del Paese, compiendo un passo importante verso una [“]Polexit legale[”]», con conseguenze di vasta portata per i finanziamenti di Varsavia e le future relazioni con il blocco. Il tribunale, la cui legittimità è contestata dopo le molteplici nomine di giudici fedeli al partito nazionalista Diritto e Giustizia (PiS) al governo, ha affermato che alcune disposizioni dei trattati e delle sentenze dei tribunali dell'UE sono in contrasto con la massima legge polacca, aggiungendo che le istituzioni dell'UE «agiscono al di là dell'ambito delle loro competenze» («The Guardian» 7 ottobre 2021).

I partiti populistici inclusivi al governo (come Podemos, che sta progressivamente perdendo alcune delle sue caratteristiche populiste: MAZZOLINI, BORRIELLO 2021) sono stati critici nei confronti di specifiche politiche europee, ma – quando sono stati al governo a livello nazionale – non sono stati favorevoli a decisioni contro il tribunale dell'Unione Europea.

Questo è un dato importante che deriva dall'ipotesi di “moderazione” utilizzata in riferimento ai governi populistici: ad esempio, uno dei partiti populistici inclusivi di maggior successo (il partito greco SYRIZA) ha attenuato il suo euroscetticismo poiché «[quando il partito è entrato al governo, è diventato chiaro che la Grecia non era in una posizione negoziale forte nei confronti della troika e non poteva quindi ottenere le concessioni che aveva sperato» (VASILOPOULOU 2018: 324). Inoltre, un altro partito populista inclusivo,

il Movimento Cinque Stelle italiano, può essere visto più come «euroconfuso» che come «euroscettico» (SALVATI 2020).

Al di là del rapporto con l'Unione Europea, guardando agli effetti delle politiche adottate dai governi populistici, se ci concentriamo sul campo della migrazione (una delle aree politiche principali per i partiti populistici esclusivi) la ricerca ha mostrato che è stato esercitato un effetto limitato in questo campo politico. Una volta al governo, i partiti populistici nelle democrazie consolidate hanno avuto difficoltà a mantenere le loro promesse elettorali e a rimanere al potere (ad esempio, SYRIZA in Grecia e Lega e Movimento Cinque Stelle in Italia), mentre nelle democrazie non consolidate i governi populistici sono stati in grado di aumentare il loro sostegno elettorale nel tempo (ad esempio, in Ungheria e Polonia).

Nei prossimi anni, il governo spagnolo dovrebbe essere analizzato per valutare l'impatto politico specifico dei partiti populistici inclusivi (come Podemos, considerando anche i caveat precedentemente menzionati) e un'attenzione più specifica al livello locale dei governi populistici potrebbe fornire una maggiore comprensione dei meccanismi di guadagno e perdita elettorale dei partiti populistici inclusivi ed esclusivi.

In conclusione, anche se sembra che i partiti (neo)populisti siano destinati a rimanere, occorre fare una chiara distinzione tra il rapporto fortemente antagonista con l'Europa che ha caratterizzato i partiti populistici esclusivi (sia all'opposizione che in carica a livello nazionale) e il rapporto critico ma piuttosto costruttivo perseguito dai partiti populistici inclusivi (soprattutto in carica a livello nazionale). Per dirla in termini hirshmaniani (HIRSHMAN 1970), mentre i partiti populistici esclusivi cercano di uscire dall'Europa (in un modo o nell'altro), i partiti populistici inclusivi sono stati finora molto più propensi a seguire la strada della voce (alta), confermando l'idea che anche in riferimento all'integrazione europea sia necessario distinguere chiaramente tra varietà di populismo.

Bibliografia

- K. AARTS, H. VAN DER VOLK (2006). *Understanding the Dutch «No»: The Euro, the East, and the Elite*, «Political Science & Politics», 39, 2, pp. 243-246.
- K. ABTS, S. RUMMENS (2007). *Populism versus democracy*, «Political Studies», 55, pp. 405-424.
- D. ALBERTAZZI, D. McDONNELL (2008). *Twenty-first Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, Palgrave Macmillan, Houndmills; New York.
- Y. ALGAN, S. GURIEV, E. PAPAIOANNOU, E. PASSARI (2017). *The European Trust Crisis and the Rise of Populism*, «Brookings Papers on Economic Activity», pp. 309-400.
- P. ASLANIDIS (2016). *Populist Social Movements of the Great Recession*, «Mobilization», 21, 3, pp. 301-321.
- C. BERLET (2009). *Toxic to Democracy: Conspiracy Theory, Demonization and Scapegoating*, Political Research Associates, Somerville (MA).
- H.-G. BETZ (2005). *Exclusionary Populism in Western Europe in the 1990s: Electoral Success and Political Impact*, in Y. BANGURA, R. STAVENHAGEN, (a cura di). *Racism and Public Policy*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 92-116.
- S. BINZER HOBOLT, S. BROUARD (2011). *Contesting the European Union? Why the Dutch and the French Rejected the European Constitution*, «Political Research Quarterly», 64, 2, pp. 309-322.
- F. BORDIGNON, L. CECCARINI (2015). *The Five-Star Movement: a hybrid actor in the net of state institutions*, «Journal of Modern Italian Studies», 20, 4, pp. 454-473.
- N. BRACK (2015). *Populist and Radical Right Parties at the 2014 European Parliament Elections: Much Ado About Nothing?*, in C. FASONE, D. FROMAGE, Z. LEFKOFRIDI (a cura di). *Parliament, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*, EUI Working Paper, Max Weber Program, San Domenico di Fiesole, pp. 93-104.
- S. BROUARD, V. TIBERJ (2006). *The French Referendum: The Not So Simple Act of Saying Nay*, «Political Science & Politics», 39, 2, pp. 261-268.

- C. S. BROWNING (2019), *Brexit populism and fantasies of fulfilment*, «Cambridge Review of International Affairs», 32, 3, pp. 222-244.
- R. BRUBAKER (2017). *Why populism?*, «Theory and Society», 46, 5, pp. 357-385.
- M. CAIANI, P. GRAZIANO (2016). *Varieties of Populism: Insights from the Italian Case*, «Italian Political Science Review», 46, 2, pp. 243-267.
- M. CAIANI, P. GRAZIANO (2019). *Understanding varieties of populism in times of crisis*, «West European Politics», 42, 6, pp. 1141-1158.
- R. CSEHI, E. ZGUT (2021). *We won't let Brussels dictate us: Eurosceptic populism in Hungary and Poland*, «European Politics & Society», 22, 1, pp. 53-68.
- S. DECHEZELLES, L. NEUMAYER (2010). *Introduction: Is Populism a Side-Effect of European Integration? Radical Parties and the Europeanization of Political Competition*, «Perspectives on European Politics and Society», 11, 3, pp. 229-236.
- C. DE LA TORRE, O. MAZZOLENI (2019). *Do we need a minimum definition of populism? An appraisal of Mudde's conceptualization*, «Populism», 2, 2, pp. 79-95.
- C.E. DE VRIES, S.B. HOBOLT (2020). *Political Entrepreneurs: The Rise of Challenger Parties in Europe*, Princeton University Press, Princeton; Oxford.
- European Commission (2021). *Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union*, COM (2021) 700 final, Brussels, 20.7.2021.
- N. FONT, P. GRAZIANO, M. TSAKATIKA (2019). *Varieties of Inclusionary Populism? SYRIZA, Podemos and the Five Star Movement*, «Government & Opposition», 56, 1, pp. 163-183.
- C. GALPIN, H.-G. TRENZ (2019), *In the Shadow of Brexit: The 2019 European Parliament Elections as First-Order Policy Elections*, «The Political Quarterly», 90, 4, pp. 664-671.
- N. GIDRON, B. BONIKOWSKY (2013). *Varieties of Populism: Literature Review and Research Agenda*, «Weatherhead Working Papers Series», No. 13-0004. Center for International Affairs, Harvard University.
- P.R. GRAZIANO, C. HALPERN (2016). *EU governance in times of crisis:*

- Inclusiveness and effectiveness beyond the “hard” and “soft” law divide*, «Comparative European Politics», 14, 1, pp. 1-19.
- V.R. HADIZ, A. CHRYSOGELOS (2017). *Populism*, «World Politics», 38, 4, pp. 399-411.
- D. HANGARTNER, E. DINAS, M. MARBACH, K. MATAKOS, D. XEFTERIS (2019). *Does Exposure to the Refugee Crisis Make Natives More Hostile?*, «American Political Science Review», 113, 2, pp. 442-455.
- A.O. HIRSHMAN (1970). *Exit, Voice, Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- J. KANTOLA, C. MILLER (2021). *Party Politics and Radical Right Populism in the European Parliament: Analysing Political Groups as Democratic Actors*, «Journal of Common Market Studies», 59, 4, pp. 782-801.
- G. KATSAMBEKIS (2017). *The populist surge in postdemocratic times: Theoretical and political challenger*, «The Political Quarterly», 88, 2, pp. 202-210.
- M. KNEUER, M. (2019). *The tandem of populism and Euroscepticism: a comparative perspective in the light of the European crises*, «Contemporary Social Science», 14, 1, pp. 26-42.
- W. KRAUSE, A. WAGNER (2019). *Becoming part of the gang? Established and nonestablished populist parties and the role of external efficacy*, «Party Politics», 27, 1, 1-13. <<https://doi.org/10.1177%2F1354068819839210>>.
- H. KRIESI (2018), *Revisiting the populist challenge*, «Politologický časopis-Czech Journal of Political Science», 25, 1, pp. 5-27.
- E. LACLAU (1977), *Politics and Ideology in Marxist Theory: capitalism, fascism, populism*, New Left Books, New York.
- E. LACLAU (2005), *On Populist Reason*, Verso, London-New York.
- P. MAIR (2002). *Populist democracy vs. party democracy*, in Y. MÉNY, Y. SUREL (a cura di). *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave Macmillan, Houndmills (Hampshire), pp. 81-92.
- S. MAZZOLINI, A. BORRIELLO (2021). *The Normalization of Left Populism? The Paradigmatic Case of Podemos*, «European Politics & Society», <<https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1868849>>.
- Y. MÉNY, Y. SUREL (2002). *The constitutive ambiguity of populism*,

- in Y MÉNY, Y. SUREL (a cura di). *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave Macmillan, Houndmills (Hampshire), pp. 1-21.
- A. MISSIROLI (2011). *The rise of anti-EU populism: why, and what to do about it*, European Policy Centre Policy Brief, 12 September.
- B. MOFFITT (2015). *How to Perform Crisis: A Model for Understanding the Key Role of Crisis in Contemporary Populism*, «Government and Opposition», 50, 2, pp. 189-217.
- C. MUDDE (2004). *The populist Zeitgeist*, «Government and Opposition», 39, 3, pp. 542-564.
- C. MUDDE, C. ROVIRA KALTWASSER (2013). *Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing the Contemporary Europe and Latin America*, «Government and Opposition», 48, 2, pp. 147-174.
- J.W. MÜLLER (2016). *What is populism?* University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- P. OSTIGUY (2018). *Populism: A Socio-Cultural Approach*, in C. ROVIRA KALTWASSER, P. TAGGART, P. OCHOA ESPEJO, P. OSTIGUY (a cura di). *Oxford Handbook of Populism*, Oxford University Press, Oxford, pp. 73-97.
- A. L. P. PIRRO, B. STANLEY (2021). *Forging, Bending, and Breaking: Enacting the “Illiberal Playbook”, in Hungary and Poland*, «Perspective on Politics», published online first.
- L. RAMIRO, R. GOMEZ (2016). *Radical Left Populism during the Great Recession: Podemos and its Competition with the Established Radical Left*, «Political Studies», 65, 15, pp. 108-126.
- A. RIPOLL SERVENT (2019). *The European Parliament after the 2019 Elections: Testing the Boundaries of the “Cordon Sanitaire”*, «Journal of Contemporary European Research», 15, 4, pp. 331-342.
- E. SALVATI (2020). *Opposition Parties in the European Parliament: The Cases of Syriza, Podemos and the Five Star Movement*, «The International Spectator», 56, 1, pp. 126-142.
- A.R.T. SCHUCK, C.H. DE VREESE (2008). *The Dutch No to the EU Constitution: Assessing the Role of EU Skepticism and the Campaign*, *Journal of Elections*, «Public Opinion and Parties», 18, 1, pp. 101-128.

- A. SKONIECZNY (2021). *Trump Talk. Rethinking Elections, Rhetoric, and American foreign policy*, «Politics», 41, 1, pp. 127-134.
- Y. STAVRAKAKIS, G. KATZAMBEKIS (2014). *Left-wing Populism in the European Periphery: The Case of SYRIZA*, «Journal of Political Ideologies», 19, 2, pp. 119-142.
- P. TAGGART (2004). *Populism and representative politics in contemporary Europe*, «Journal of Political Ideologies», 9, 3, pp. 269-288.
- P. TAGGART (2006). *Questions of Europe – The Domestic Politics of the 2005 French and Dutch Referendums and their Challenge for the Study of European Integration*, «Journal of Common Market Studies», 44, 09, pp. 7-25.
- P. TAGGART (1998). *A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems*, «European Journal of Political Research», 33, 3, pp. 363-388.
- P. TAGGART, A.L.P. P. PIRRO, (2021). *European populism before the pandemic: ideology, Euroscepticism, electoral performance, and government participation of 63 parties in 30 countries*, «Italian Political Science Review», published online first.
- M. TARCHI (2015). *L'Italia populista*, il Mulino, Bologna.
- O. TREIB (2021). *Euroscepticism is here to stay: what cleavage theory can teach us about the 2019 European Parliament elections*, «Journal of European Public Policy», 28, 2, pp. 174-189.
- N. URBINATI (2014). *Democracy disfigured: Opinion, truth, and the people*, Harvard University Press.
- S. VASILUPOULOU (2009). *Varieties of Euroscepticism: The Case of the European Extreme Right*, «Journal of Contemporary European Research», 5, 1, pp. 3-23.
- S. VASILUPOULOU (2018). *The party politics of Euroscepticism in times of crisis: The case of Greece*, «Politics», 38, 3, pp. 311-326.
- K. WEYLAND (2003). *Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: how much affinity?* «Third World Quarterly», 24, 6, pp. 1095-1115.
- M. ZULIANELLO, E. GAHNER LARSEN (2021). *Populist parties in European Parliament elections: A new dataset on left, right and valence populism from 1979 to 2019*, «Electoral Studies», 71, 5, 102312. <<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102312>>.

Lo Stato nazionale in Bolivia: istituzioni e soggettività (1952-1964)

Guillermo Guzmán Prudencio
CIDES-UMSA

Die Helden sind müde...
GUILLERMO BEDREGAL (2011 [1964])

Introduzione

La creazione dello Stato nazionale in Bolivia, come risultato della rivoluzione dell'aprile 1952 promossa dal Movimento Nazionalista Rivoluzionario (MNR), è stata unica nella storia del Paese per molte ragioni. In primo luogo, per l'attuazione di una serie di riforme modernizzatrici che furono le più importanti e profonde della sua storia: suffragio universale, riforma agraria, riforma dell'istruzione e nazionalizzazione delle miniere. Tali riforme trasformarono il carattere delle istituzioni politiche ed economiche e modificarono significativamente la vita dei boliviani. In secondo luogo, perché è stata una conquista del potere politico da parte di un'élite diversa da quella tradizionale (liberale) e, sebbene non sia stata la prima di questo tipo, è stata una delle più radicali. In terzo luogo, perché si è forse trattato del primo progetto di statualità attorno a

un elemento politico comune capace di aggregare la popolazione, ovvero la nazione boliviana.

Inoltre, lo Stato nazionale è rilevante anche per il suo stesso fallimento come progetto politico e perché alcuni elementi esplicativi di questa frustrazione persistono nel tempo e sono identificabili nell'attuale configurazione statale boliviana, lo Stato plurinazionale. In un certo senso, sebbene la costruzione di uno Stato boliviano sia ancora un compito in sospeso, il progetto di Stato nazionale ha definito il modo in cui i boliviani intendono la statualità. Una forma che, come vedremo, è carica di una serie di elementi perversi. L'idea centrale di questo saggio è che la comprensione di questi elementi persistenti può aiutarci a capire meglio gli attuali problemi strutturali.

Il progetto di Stato nazionale è stato, almeno nella sua costruzione discorsiva, un importante tentativo di generare istituzioni inclusive. Vale a dire, istituzioni politiche ed economiche che avrebbero raggiunto l'incorporazione di ampi settori della popolazione storicamente esclusa. In questo contesto, è interessante chiedersi perché le istituzioni politiche ed economiche inclusive siano fallite, quale sia stato il ruolo dello Stato boliviano in questo processo e, infine, perché sia fallito il progetto di Stato nazionale, o almeno la sua fase sotto la guida del MNR (1952-1964). A tal fine, si utilizzeranno gli elementi teorici della moderna economia istituzionale, che si concentra proprio sul carattere delle istituzioni politiche o economiche (che possono essere inclusive o estrattive) e sul loro rapporto con il potere statale.

Questo saggio ha due ipotesi, la prima riferita alla presa di potere del MNR e alla costruzione dello Stato nazionale, la seconda alla sua caduta. Per quanto riguarda la prima, sebbene il MNR abbia conquistato il potere politico nell'aprile del 1952 e successivamente quello economico con riforme e nazionalizzazioni, non è stato in grado di costruire istituzioni veramente inclusive, soprattutto a causa della sua incapacità di concepire e costruire uno Stato moderno, cioè un potere pubblico oggettivo e neutrale. Questa ipotesi

sarà contrastata analizzando le riforme della rivoluzione e il modo in cui il MNR ne ha plasmato il funzionamento, trasformandole – paradossalmente – in potenti istituzioni estrattive. La seconda ipotesi, incentrata sulla caduta del MNR nel 1964, propone che questa possa essere associata all’erosione delle istituzioni economiche estrattive della rivoluzione che, a un certo punto, cessarono di sostenere il potere politico e lasciarono il posto all’emergere di poteri alternativi. Paradossalmente, la debolezza dello Stato – promossa irresponsabilmente dallo stesso MNR – ha impedito al governo di catturare in tempo i poteri emergenti.

In questo quadro, la prima parte del saggio fornisce una sintesi della teoria dell’economia istituzionale, definendo le componenti teoriche presenti in tutta la ricerca. La seconda parte studia le istituzioni che circondano la creazione dello Stato nazionale, la ricerca dell’inclusività e la loro cattura da parte di particolari poteri. La terza parte cerca di associare alcune caratteristiche dello Stato nazionale al suo collasso, come potenziale spiegazione delle sue debolezze e contraddizioni. Infine, le conclusioni espongono alcuni elementi, definiti perversi, della concezione dello Stato in Bolivia, un prodotto di progetti statali successivi e infruttuosi. Questi elementi possono aiutarci a comprendere meglio l’attuale configurazione statale, la sua genesi e i suoi problemi strutturali.

1. Teoria dell’economia istituzionale

L’economia istituzionale attribuisce un posto di rilievo alle istituzioni sociali come variabili esplicative della crescita economica e afferma che lo sviluppo economico dei Paesi dipende direttamente dalla combinazione di determinate istituzioni politiche ed economiche di natura inclusiva; al contrario, ritiene che l’arretratezza economica sia il prodotto della predominanza delle istituzioni opposte, ossia estrattive (ACEMOGLU, JOHNSON 2005; ACEMOGLU 2009; ACEMOGLU, JOHNSON, ROBINSON 2005; ACEMOGLU, ROBINSON 2012 e 2019).

In questo quadro, ci sarebbero Paesi caratterizzati da istituzioni estrattive. Dal punto di vista politico, queste istituzioni sarebbero responsabili della concentrazione del potere in piccoli gruppi (élites al potere) e ne garantirebbero l'esercizio illimitato. Le istituzioni politiche estrattive (IPES) limitano tipicamente l'accesso al potere attraverso l'assegnazione differenziata dei diritti politici: cittadinanza, partecipazione politica o addirittura diritti sulla vita (si pensi alla segregazione razziale o ai sistemi schiavistici). Le IPES non sono autosufficienti e sono regolarmente sostenute da istituzioni economiche estrattive (IEES) che assegnano anch'esse diritti – discrezionali – su lavoro, conoscenza o proprietà. In questo modo, le élite politiche riescono a estrarre rendite dal resto della popolazione a proprio vantaggio (si pensi alle società coloniali o comuniste). In queste società, l'equilibrio si raggiunge finché il potere economico non è troppo distante da quello politico, consolidando la posizione dell'élite al potere. Per questo motivo, il sistema limita ogni potenziale emergere di poteri economici alternativi che potrebbero crescere e contestare – a un certo punto – il potere politico. Questo non solo consolida l'élite, ma scoraggia anche la creazione di nuove attività economiche. Il potere politico (uno Stato forte e dispotico) nelle società estrattive è responsabile di soffocare queste iniziative e, se necessario, di catturare i nuovi poteri economici (attraverso confische, nazionalizzazioni o acquisizioni). Il risultato finale è l'eliminazione degli incentivi all'innovazione, alla creazione, alla ricerca e alla generazione di ricchezza. Purtroppo, questo tipo di sistema estrattivo raggiunge – almeno nel breve e medio termine – un certo equilibrio, poiché le risorse economiche catturate dalle IEES sostengono le IPES. Tuttavia, è instabile nel lungo periodo, poiché non c'è generazione di nuova ricchezza e, di conseguenza, i Paesi che ne soffrono hanno bassi livelli di sviluppo economico (si pensi all'ex URSS, alla Corea del Nord o a Cuba).

Al contrario, i Paesi con il più alto livello di sviluppo economico sarebbero quelli con istituzioni politiche inclusive (IPIN), in-

tese come quelle che cercano la partecipazione della maggioranza della popolazione al processo decisionale pubblico (vita politica) e hanno canali di accesso sufficientemente ampi alle posizioni di potere (uno Stato forte, ma controllato dalla società). Inoltre, questi Paesi sarebbero caratterizzati da istituzioni economiche inclusive (IEIN), ovvero da quelle regole (diritti) che promuovono la generazione di nuova ricchezza, attraverso processi di innovazione tecnologica, ricerca, distruzione creativa e costante miglioramento della produttività. In quest'altro sistema, particolarmente virtuoso, l'equilibrio (a breve e a lungo termine) si raggiunge attraverso la generazione stessa di nuova ricchezza. Le potenze economiche emergenti, sempre nuove, mutevoli e provenienti da parti diverse della società, cercano una maggiore partecipazione alle decisioni politiche e hanno il sostegno economico per farlo; in definitiva, evitano la pericolosa concentrazione statica del potere in poche mani.

Infine, ci sono Paesi con una combinazione di istituzioni estrattive e inclusive. Di fatto, sono la maggioranza. In questo caso, la teoria sostiene che vi sia uno squilibrio cronico, in quanto vi è una lotta costante tra istituzioni estrattive e inclusive che cercano di imporre l'una sull'altra (sia essa politica o economica). Non c'è una ragione chiara per credere che questa disputa abbia un ciclo di durata, ma in ogni caso è chiaro che queste società non riescono a stabilire l'equilibrio virtuoso dei Paesi con istituzioni inclusive e i loro alti livelli di prosperità; né cadono nelle derive dispotiche degli Stati tirannici. Anzi, uno dei problemi fondamentali di questi Paesi sta proprio nell'assenza di istituzionalità che, portata all'estremo, porterebbe al caos e alla disintegrazione sociale.

2. Le istituzioni dello Stato nazionale: il tentativo di costruzione

La rivoluzione del 1952 ha significato la conquista del potere politico da parte del MNR, che ha gradualmente attuato una serie

di riforme che hanno modificato le istituzioni politiche (suffragio universale e riforma dell'istruzione) e, naturalmente, quelle economiche (nazionalizzazione delle miniere e riforma agraria). Queste riforme, volte a generare istituzioni inclusive (almeno dal punto di vista del discorso), hanno avuto traiettorie e risultati diversi, ma sono state generalmente limitate dalla debolezza dello Stato e dalla concezione premoderna del MNR. Per verificare questa ipotesi, analizzeremo le istituzioni nazionali, cercando di comprenderne la traiettoria, caratterizzandole e mettendole in relazione con lo Stato nazionale stesso.

2.1 Le istituzioni politiche: il suffragio universale

L'attuazione del suffragio universale in Bolivia, con decreto del luglio 1952, ha significato la fine del sistema elettorale censitario in vigore nel Paese da poco dopo la fondazione della Repubblica. Questo sistema di suffragio ristretto prevedeva l'esercizio della piena cittadinanza a favore degli uomini alfabetizzati con reddito o proprietà, escludendo direttamente le donne e, indirettamente, la popolazione indigena largamente analfabeta (IRUROZQUI 1996). Il suffragio universale fu una delle misure principali della Rivoluzione nazionale e significò l'inclusione di gran parte della popolazione boliviana nella vita politica, aumentando le liste elettorali da appena 205.000 persone nel 1951 a circa 1,3 milioni nel 1956 (HOFMEISTER, BAMBERGER 1993).

L'incorporazione della popolazione storicamente esclusa nel processo decisionale pubblico stabilisce, almeno da un punto di vista formale, l'eliminazione di una delle IPES. Dopo tutto, il voto censitario non era altro che un sistema di affrancamento politico a favore dell'élite al potere, con partecipazione ristretta e limiti all'accesso al potere (ACEMOGLU, ROBINSON 2012). Tuttavia, se è innegabile che il voto censitario fosse una IPES, il suffragio universale, che lo ha sostituito, non costituiva – automaticamente – una IPIN. Il suffragio universale sarebbe dovuto diventare

un'istituzione per la partecipazione della popolazione al processo decisionale pubblico e un ampio canale di accesso alle posizioni di potere. Invece, il MNR l'ha rapidamente catturato, controllato e reso funzionale ai suoi interessi di partito. Elementi come i sistematici brogli elettorali, il controllo dei sindacati attraverso le minacce, i vantaggi politici, la corruzione e il clientelismo, l'intimidazione delle milizie, la persecuzione e la repressione politica (DE MESA ET AL. 1997; CAJÍAS 2015), hanno trasformato l'istituzione nascente in un semplice artificio per il MNR per ostentare il proprio potere (ROMERO 2017).

Questo scenario desolante fu evidente nelle competizioni politiche. I risultati elettorali ottenuti dal MNR dal 1956 (le prime elezioni a suffragio universale) al 1964 sono stati tutti straordinari (Tabella 1); ma denotano un sistema elettorale con una partecipazione minima dell'opposizione e una tendenza alla concentrazione del potere fino a estremi scandalosi. Le elezioni del 1964, ad esempio, con una vittoria del MNR con il 97,9% dei voti, sono ben lontane dall'essere pienamente democratiche, competitive o aperte alla partecipazione di forze politiche plurali. In breve, quella che avrebbe dovuto essere una IPIN, in grado di garantire la libera partecipazione dei cittadini, è diventata – catturata dal MNR – una nuova IPES, dove i membri del partito avevano un'allocatione differenziata dei diritti politici (con la possibilità di votare più volte o di candidarsi a cariche politiche) e, al contrario, il resto della cittadinanza aveva diritti limitati, non potendo scegliere liberamente tra opzioni politiche diverse dal MNR.

	1955	1958*	1960	1962*	1964
MNR	84.4	85	76.1	84.8	97.9
FSB	14	12.4	8.2	7.1	0.1
PCB	1.3	1.5	1.1	2	-
POK	0.3	0.4	0.1	-	-
PSC	-	0.6	-	1.8	-
PRA	-	-	14.5	4.2	-
PMNRA	-	-	-	-	1.1
Others	0	0.1	0	0.1	0.9
Total	100	100	100	100	100

Tabella 1: Risultati (%) delle elezioni presidenziali e parlamentari in Bolivia: 1956-1964¹

¹ Fonte: Elaborazione propria basata su dati di HOFMEISTER, BAMBERGER 1993.

2.2 Riforma dell'istruzione

Per quanto riguarda la riforma dell'istruzione del 1955 (Codice dell'Istruzione), è stato notevole lo sforzo per ridurre l'analfabetismo (69% nel censimento del 1950), soprattutto tra la popolazione indigena. La costruzione di migliaia di scuole rurali migliorò significativamente l'accesso della popolazione all'istruzione (CONTRERAS 1999; CAJÍAS 2015) e, di conseguenza, fornì loro migliori strumenti per la partecipazione alla vita politica; inoltre migliorò notevolmente la loro produttività lavorativa (MACHICADO, VERA 2020).

È chiaro che l'analfabetismo della popolazione indigena, insieme al voto censitario, erano la base per il mantenimento dell'IPES (prima della rivoluzione). Pertanto, la riforma dell'istruzione può essere letta come tendente a stabilire l'opposto, cioè un IPIN. Dopotutto, la partecipazione politica e l'accesso a posizioni di potere sono favoriti da cittadini istruiti, che vengono inclusi nella vita politica.

Tuttavia, il MNR ha concepito l'istruzione anche come strumento politico (CAJÍAS 2015), sia dal punto di vista del rafforzamento della nazione boliviana (integrazione degli indigeni attraverso l'istruzione in spagnolo: si veda ad esempio, CONTRERAS 2003), sia dal punto di vista delle esigenze del partito, dove l'assegnazione di posti di insegnamento era un potente meccanismo di prebenda politica. Se è vero che il MNR ha applicato meccanismi di controllo sindacale (sindacati degli insegnanti) e altri associati alle scuole magistrali (accesso, posizioni privilegiate, etc.), non è chiaro se sia riuscito a rendere l'istituzione pienamente funziona-

FSB (Falange Socialista Boliviana), PCB (Partido Comunista de Bolivia), POR (Partido Obrero Revolucionario), PSC (Partido Social Cristiano), PRA (Partido Revolucionario Auténtico), PMNRA (Partido del Movimiento Nacionalista Revolucionario Auténtico).

le agli interessi del partito. Quindi, ci sono prove di intenzioni, ma meno prove di risultati.

2.3 Le istituzioni economiche: la nazionalizzazione delle miniere

La nazionalizzazione delle principali compagnie minerarie boliviane nel 1952 – quelle dei baroni dello stagno Patiño, Hochchild e Aramayo – rispondeva a una lettura nazionalista dei problemi della Bolivia, promulgata dal MNR (tra gli altri partiti dell'epoca). Secondo il nazionalismo, l'arretratezza del Paese era dovuta allo sfruttamento straniero del patrimonio nazionale (risorse naturali) da parte di un'élite straniera (la "rosca" o élite mineraria oligarchica) che aveva un rapporto subordinato con lo stesso Stato boliviano (MONTENEGRO 2016; ALMARAZ 2017). Questa estrazione di rendite dalla popolazione boliviana impoverita avveniva attraverso l'evasione fiscale (JORDÁN 2017) e la gestione politica del governo in funzione degli interessi imprenditoriali, sempre contrari all'interesse nazionale (CÉSPEDES 1971; 2002).

Al di là della retorica nazionalista di successo che tende a demonizzare l'oligarchia mineraria, la verità è che l'estrazione su larga scala è stata il settore produttivo più moderno del Paese nella prima metà del XX secolo e la principale fonte di entrate fiscali e di valuta estera internazionale (PERES-CAJÍAS 2018). Con la costruzione di ferrovie, centrali elettriche, comunicazioni, zuccherifici, tra gli altri, l'estrazione dello stagno raggiunse i più alti livelli di industrializzazione mai visti nel Paese (CONTRERAS 1994). L'estrazione mineraria portò anche alla creazione di un moderno mercato del lavoro capitalista, con lavoratori salariati in grado di competere sui mercati (molto diverso dal settore agricolo, come si vedrà in seguito). Tuttavia, dal punto di vista dell'economia istituzionale, la grande industria mineraria dello stagno può essere ragionevolmente descritta come una IEES, poiché poneva lo Stato in una relazione chiaramente subordinata, con l'obiettivo di

estrarre rendite dal resto della popolazione a proprio vantaggio; in questo caso, garantiva che il potere politico non fosse troppo distante dal potere economico. Tuttavia, non ha generato un'assegnazione differenziata dei diritti sul lavoro o sulla proprietà, almeno non esplicitamente.

In ogni caso, l'MNR, guidato da una visione politica, nazionalizzò le miniere e creò la Cooperazione Mineraria Boliviana (COMIBOL) come conglomerato di nuove imprese statali che avrebbe dovuto includere la popolazione nella principale attività economica del Paese. La COMIBOL iniziò le sue attività assumendo tutti i lavoratori delle miniere che avevano perso il lavoro negli ultimi anni (per qualsiasi motivo), sovvenzionando le *pulperías* (negozi di alimentari) delle miniere e aumentando le dimensioni della forza lavoro (per lo più con posizioni burocratiche al di fuori della miniera) in risposta alle pressioni dei sindacati e alle esigenze del partito di ospitare i suoi accoliti in posizioni lavorative (JORDÁN 2017). Questa struttura aziendale improduttiva è stata aggravata da uno scenario avverso di bassi prezzi internazionali dei metalli, che ha trasformato molto rapidamente la COMIBOL in una società in perdita (anziché in profitto) (DUNKERLEY 2017; PERES-CAJÍAS 2015). La produzione mineraria nazionale è crollata nel periodo 1952-1964, sia in termini di valore che di volume, trascinata principalmente dalla bassa produttività della COMIBOL (ZONDAG 1968), e si è ripresa solo due decenni dopo, in un altro scenario di buoni prezzi internazionali (HABER, MENALDO 2011).

La COMIBOL è stata caratterizzata da una cattiva gestione, da una graduale decapitalizzazione e da costanti agitazioni sindacali (PERES-CAJÍAS 2015; JORDÁN 2017), che l'hanno resa incapace di investire in innovazione tecnologica, ricerca o prospezione mineraria. La risposta del governo del MNR alle perdite della COMIBOL è stata quella di finanziarla attraverso i crediti della Banca Centrale della Bolivia (BCB), generati tramite emissioni monetarie inorganiche, che ovviamente hanno portato all'inflazione (circa il 250% annuo nel 1953; PERES-CAJÍAS 2015), con la popolazione

boliviana nel suo complesso che ha finanziato il deficit attraverso la perdita del suo potere d'acquisto.

È chiaro che la creazione della COMIBOL non corrispondeva alla generazione di una EINI, poiché non comportava – in ogni caso – l'istituzione di un insieme di regole (diritti) in grado di generare nuova ricchezza, innovazione o distruzione creativa. Inoltre, sembra più ragionevole identificarla con una EINI, in cui una nuova élite (la nuova borghesia nazionale o l'oligarchia sindacale popolare dell'MNR; secondo TORANZO 2017), catturò un notevole potere economico, dalle mani di un individuo particolare a beneficio di una coalizione politica più o meno ampia (una cricca); ma, in ogni caso, ugualmente particolare e distinta dalla popolazione boliviana nel suo complesso, il cui PIL pro capite crollò con la rivoluzione e non si riprese fino al 1968, ben oltre il periodo dei governi dell'MNR (grafico 1).

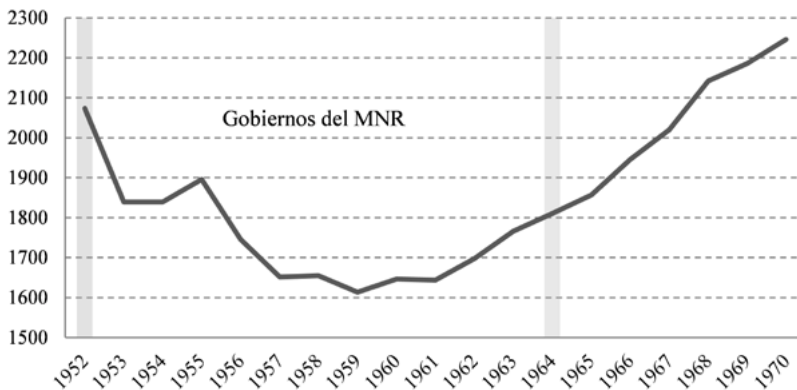
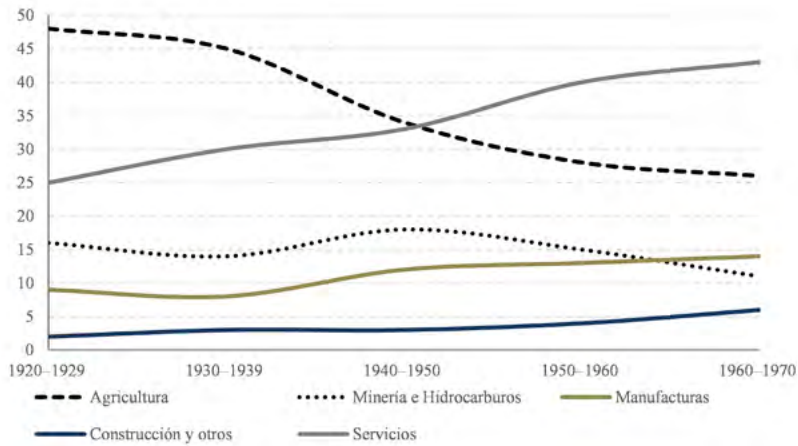


Grafico 1: PIL pro capite in Bolivia: 1952-1970 (dollari internazionali GEARY-KHAMIS 1990)



Elaborazione propria basata sui dati di HERRANZ-LONCÁN e PERES-CAJÍAS
2016

2.4 La riforma agraria

La situazione dei contadini prima della rivoluzione corrisponde – molto da vicino – alla definizione teorica delle IEES, con l’assegnazione di diritti differenziati allo scopo di estrarre rendite dalla popolazione a favore di un’élite. Il cosiddetto processo di *exvinculación* delle terre (iniziato nel 1874²) ha creato un insieme di *haciendas* in grandi proprietà, dove gli indigeni (ex proprietari espropriati delle loro terre) lavoravano in un rapporto di servitù feudale (*pongos*), con gravi restrizioni alla mobilità e senza un salario in cambio del loro lavoro. D’altra parte, gli *hacendados* (l’élite) godevano di una posizione privilegiata, con diritti molto diversi da quelli dei *pongos* (piena cittadinanza, diritto alla terra e a ciò che essa produceva).

² La Ley de exvinculación del 5 ottobre 1874 sancì la soppressione della proprietà collettiva delle terre da parte dell’*ayllu*, comunità indigena, e l’introduzione della proprietà privata [NdC].

In questo quadro, la Riforma Agraria (1953) attuata dal MNR ha sciolto le *haciendas* trasferendone la proprietà ai contadini, attraverso la titolazione degli appezzamenti familiari o la restituzione delle terre collettive alle comunità indigene, eliminando così l'IEES. Tuttavia, come abbiamo già visto, l'eliminazione di un'istituzione estrattiva non implica direttamente la creazione di un'istituzione inclusiva. Inoltre, il nuovo sistema di diritti fondiari che ne limitava il trasferimento (vendita, ipoteca, etc.), limitandolo solo alla successione ereditaria, eliminava anche la possibilità di utilizzare la terra come bene capitale. Questo sistema perverso creò dei *minifundios* – economicamente impraticabili – come risultato della parcellizzazione successiva tra le generazioni, riducendo drasticamente la produzione agricola nell'ovest e nelle valli boliviane (dove la riforma fu applicata). In altre parole, un sistema molto limitato, con incentivi perversi che non sono riusciti a promuovere l'innovazione e la generazione di ricchezza. Molto diverso, in ogni caso, da una IEIN. Inoltre, il MNR, consapevole di non controllare economicamente le campagne (la terra non fu nazionalizzata e non furono create *haciendas* statali), implementò un sistema di organizzazione sindacale agraria per costruire meccanismi di fedeltà al partito (CAJÍAS 2015) e controllare meglio i poteri locali (ALBÓ 1979). Tuttavia, le prove non forniscono elementi per garantire la cattura dell'istituzione, sebbene l'intenzione fosse sempre presente.

3. La natura soggettiva dello Stato nazionale e il suo crollo

Delle nuove istituzioni dello Stato nazionale, il MNR ne ha completamente monopolizzate due, il suffragio universale e la nazionalizzazione delle miniere, trasformandole rapidamente in istituzioni estrattive (una politica e una economica), che hanno funzionato a favore della nuova oligarchia sindacale popolare del MNR (l'élite). Anche le altre due istituzioni, l'istruzione e la riforma agraria, ha cercato di influenzarle (soprattutto attraverso il controllo sindacale), ma sembra che abbia avuto meno successo. La nuova borghesia

nazionale del MNR istituì vere e proprie IPES, con diritti politici differenziati e canali controllati di accesso al potere (il sistema elettorale e le sue frodi sistematiche), che erano sostenuti dalle rispettive IEES, incaricate di estrarre rendite dalla popolazione (si pensi alla COMIBOL e al suo costante deficit).

In questo quadro, il MNR ha forgiato uno Stato nazionale che funzionava identificando chiaramente i suoi accoliti e creando (per loro) una serie di privilegi e benefici (diritti e rendite). Elementi come l'impiego, i contratti pubblici, le quote di importazione, la sanità pubblica, la distribuzione di cibo, la casa, la terra, l'accesso alla valuta estera, la sicurezza e persino la giustizia stessa, erano tutti diritti dei cittadini a cui solo (o almeno in via prioritaria) i membri dell'MNR avevano accesso. Questa concezione premoderna (in realtà antistatale) dello Stato, in cui l'ambito dei diritti era limitato o orientato ai membri del partito, trasformava lo Stato nazionale in uno Stato di parte, cioè soggettivo (SUÁREZ 1999; GUZMÁN, RODRÍGUEZ 2015).

Dal punto di vista movimentista, si direbbe che si trattava di affrontare la debolezza strutturale dello Stato, rafforzando la gestione attraverso la creazione di alleanze politiche, sostenute – a loro volta – dalla fedeltà ai partiti (favori e vantaggi politici). La verità è che, sebbene la rivoluzione sia stata una presa di potere radicale (con centinaia di morti e lo scioglimento delle forze armate: DUNKERLEY 2017), il MNR non ha mai avuto tutto il potere politico. Infatti, il governo dipendeva fortemente dalle diverse forze popolari e sindacali (in particolare la Central Obrera Boliviana (COB): CAJÍAS 2015; FIELD 2016), che si allineavano al MNR, finché i meccanismi prebendali funzionavano e, a loro volta, propiziavano scioperi, rivolte e sommosse, quando non funzionavano.

In effetti, il sistema non era stabile. In primo luogo, perché le IEES del MNR hanno ridotto la loro produzione e produttività (COMIBOL), rendendo più difficile l'estrazione della rendita e la sua successiva distribuzione (prebenda). Ciò significa che i settori con-

trollati e monopolizzati dal MNR hanno perso peso relativo nell'economia (grafico 2).

Se negli anni '40-'50 (prima della rivoluzione) l'industria mineraria era un settore in crescita e rappresentava il 18% del PIL, negli anni '60-'70 (in coincidenza con la caduta del MNR nel 1964) rappresentava solo l'11% ed era in forte declino. Il caso dell'agricoltura è ancora più drammatico (è scesa dal 34% al 18% nello stesso periodo), ma la sua perdita di peso relativo può essere spiegata come un processo di più lungo periodo.

In ogni caso, seguendo la teoria, sembrerebbe che sostenere le IPES sia diventato sempre più difficile per il MNR, a causa della perdita di potere economico del suo IEES. Di conseguenza, è diventato più difficile anche sostenere la coalizione politica del governo, dato che le risorse destinate alle indennità sono diventate sempre più scarse e le richieste di favori politici sempre maggiori. Inoltre, a causa della debolezza strutturale dello Stato che la rivoluzione non aveva risolto, l'MNR non era in grado di prevenire l'emergere di poteri economici alternativi (al di fuori della sua sfera di controllo) e, se necessario, di catturarli prima che diventassero poteri politici alternativi. Quel che è certo è che il sistema estrattivo del MNR ha perso gradualmente potere, dando spazio ad altri attori in grado di contestare il potere statale. Questi poteri si sono concretizzati nel golpe del generale Barrientos nel 1964, ponendo fine ai governi rivoluzionari del MNR.

Conclusioni

Semberebbe che le caratteristiche essenziali dello Stato nazionale in Bolivia: la sua soggettività e la sua debolezza, spieghino – rispettivamente – la generazione di istituzioni estrattive e l'impossibilità del MNR di mantenerle. Paradossalmente, la debolezza dello Stato si spiega anche con l'assenza di uno Stato oggettivo. Lo Stato nazionale costruito dal MNR non ha mai separato il *caudillo* (Paz Estenssoro) dal partito, il partito dal governo, e il governo dallo Sta-

to. In altre parole, lo Stato è stato concepito come gruppo politico o, peggio ancora, si è identificato in una persona fisica (il particolare e il soggettivo portati all'estremo). In questo contesto, il cittadino boliviano percepiva che qualcosa di simile a uno Stato (giustizia, diritti, lavoro, salute, etc.) poteva esistere finché faceva parte di quella soggettività (il partito). Evidentemente, anche il MNR lo ha capito e ha capitalizzato elettoralmente questi potenziali vantaggi. Tuttavia, lo Stato soggettivo che ne risultò fu – naturalmente – uno Stato parziale, limitato per definizione e, di conseguenza, debole.

Come corollario, l'aspetto forse più pernicioso della creazione dello Stato nazionale è stata normalizzazione, nella concezione di Stato dei cittadini, dell'esistenza di uno Stato sempre soggettivo. Vale a dire, un allocatore discrezionale di diritti, orientato all'acquisto di fedeltà attraverso favori e vantaggi politici. È possibile che queste caratteristiche siano molto presenti nell'attuale configurazione statale del Paese e spieghino alcuni dei suoi problemi strutturali.

Bibliografia

- D. ACEMOGLU (2009). *Introduction to modern economic growth*, Princeton University Press, Princeton y Oxford.
- D. ACEMOGLU, S. JOHNSON (2005). *Unbundling institutions*, «Journal of Political Economy», 113, 5, pp. 949-995.
- D. ACEMOGLU, J.A. ROBINSON (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Deusto, Barcelona.
- D. ACEMOGLU, J.A. ROBINSON (2019). *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Deusto, Barcelona.
- D. ACEMOGLU, S. JOHNSON, J.A. ROBINSON (2005). *Institutions as a fundamental cause of long-run growth*, in P. AGHION, S.N. DURLAUF (a cura di). *Handbook of Economic Growth*, Elsevier-North Holland, Amsterdam.
- X. ALBÓ (1979). *Achacachi: Medio siglo de luchas campesinas*, CIPCA, La Paz.
- S. ALMARAZ (2017). *Obra reunida*, BBB, La Paz.

- K.J. ARROW (1951). *Social Choice and Individual Values*, Wiley Nueva, York.
- G. BEDREGAL (2011). *Entrevista*, «Videoteca virtual de Historia de Bolivia», <https://tevetk.com/Videoteca/videoteca_virtual.htm>.
- R. BARRAGÁN (2015), *El Estado pactante: pensando en la fortaleza de la sociedad organizada*, «Tinkazos», 37, pp. 101-112.
- J. BODIN (1986). *Los seis libros de la república*, Tecnos, Madrid.
- J. BUCHANAN, G. TULLOCK (1962). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- M. CAJÍAS (2015). *La Revolución Nacional: actores sociales y políticos en alianza y disputa (1952-1964)*, in M.CAJÍAS (a cura di). *Bolivia, su historia. Tomo VI: Constitución, desarrollo y crisis del estado de 1952*, Coordinadora de Historia, La Paz, pp. 19-94.
- A. CÉSPEDES (1971). *El presidente colgado*, Juventud, La Paz.
- A. CÉSPEDES (2002). *El dictador suicida: 40 años de historia de Bolivia*, Juventud, La Paz.
- M. E. CONTRERAS (1994). *Tecnología moderna en los Andes: Minería e ingeniería en Bolivia en el siglo XX*, Biblioteca Minera Boliviana, La Paz.
- M. E. CONTRERAS, (1999). *Reformas y desafíos de la educación*, in F. CAMPERO PRUDENCIO (a cura di). *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, Harvard Club Bolivia, La Paz, pp. 483-507.
- M.E. CONTRERAS (2003), *A Comparative Perspective of Education Reforms in Bolivia: 1950-2000*, in M. GRINDLE, P. DOMINGO (a cura di). *Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective*, Institute of Latin American Studies, David Rockefeller Center for Latin American Studies, University of London; Harvard University, Boston and London, pp. 259-416.
- J. DE MESA, T. GISBERT, C. MESA (1997). *Historia de Bolivia*, Gisbert, La Paz.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE BOLIVIA (1955). *Censo de población de 1950*, Ministerio de Hacienda y Estadística de Bolivia, La Paz.
- A. DOWNS (1957). *An Economic Theory of Political Action in a*

- Democracy*, «*Journal of Political Economy*», 65, 2, pp. 135-150.
- J. DUNKERLEY (2017). *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982*, BBB, La Paz.
- T. FIELD (2016). *Minas, balas y gringos. Bolivia y la Alianza por el Progreso en la era de Kennedy*, CIS, La Paz.
- J.G. FLORES (2017). *Capítulo V. Agricultura. Estructura agraria y actores en conflicto (1900-1952)*, in I. VELÁSQUEZ-CASTELLANOS, N. PACHECO (a cura di). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica*, KAS, La Paz, pp. 181-272.
- G. GUZMÁN PRUDENCIO (2020). *La debilidad del Estado boliviano y el miedo a la pandemia de Covid-19*, «*Umbrales*», 36, pp. 193-213.
- G. GUZMÁN PRUDENCIO (2022). *Las instituciones (capturadas) y el Estado (subjeto) de Bolivia: del Estado republicano al nacional*, «*Umbrales*», 39, pp. 129-158.
- G. GUZMÁN PRUDENCIO, F. RODRÍGUEZ LÓPEZ (2015). *La ausencia de un Estado objetivo en Bolivia*, «*Revista de Estudios Políticos*», 170, pp. 187-212.
- S. HABER, V. MENALDO (2011). *Do Natural Resources Fuel Authoritarianism? A Reappraisal of the Resource Curse*, «*American Political Science Review*», 105, 1, pp. 1-26.
- A. HERRANZ-LONCÁN, J.A. PERES-CAJÍAS (2016), *Tracing the Reversal of Fortune in the Americas. Bolivian GDP per capita since the mid-nineteenth century*, «*Cliometrica*», 10, 1, pp. 99-112.
- T. HOBBS (2005). *Leviatán o la materia, forma y poder de una República, Eclesiástica y Civil*, FCE, Buenos Aires.
- W. HOFMEISTER, S. BAMBERGER (1993). *Bolivia*, in D. NOHEL (a cura di). *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe* San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 69-91.
- M. IRUROZQUI (1996). *Ebrios, vagos y analfabetos. El sufragio restringido en Bolivia, 1826-1952*, «*Revista de Indias*», 56, 208, pp. 697-742.
- M. IRUROZQUI (2017). *A bala, piedra y palo. La construcción de la ciudadanía política en Bolivia, 1826-1952*, BBB, La Paz.
- R.F. JORDÁN (2017). *Minería. Paradojas del proceso de construcción del capitalismo en Bolivia*, in I. VELÁSQUEZ-CASTELLANOS, N. PACHECO (a cura di). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015)*, «*Tópicos de historia económica*», KAS, La Paz, pp. 221-273.

- M. JUST (2022). *El Estado fragmentado. Dependencias externas, actores subnacionales y servicios públicos locales en Bolivia*, Plural, trAndeS, La Paz.
- C.G. MACHICADO, D. VERA (2020). *Capital humano y crecimiento: el impulso de la Revolución Nacional boliviana*, CIS, La Paz.
- L.F. MEDINA, S. STOKES (2007). *Monopoly and Monitoring: An Approach to Political Clientelism*, in H. KITSCHOLT, S. WILKINSON (a cura di). *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 150-182.
- C. MONTENEGRO (2016). *Nacionalismo y coloniaje. Su expresión histórica en la prensa de Bolivia*, BBB, La Paz.
- D.C. NORTH (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.
- D.C. NORTH, R. THOMAS (1973). *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press Cambridge, MA.
- J.A. PERES-CAJÍAS (2015). *La dinámica económica del capitalismo de Estado (1952-1985)*, in M. CAJÍAS (a cura di). *Bolivia, su historia. Tomo VI: Constitución, desarrollo y crisis del estado de 1952*, Coordinadora de Historia, La Paz, pp. 209-259.
- J.A. PERES-CAJÍAS (2018). *La economía boliviana desde el muy largo plazo. ¿Podemos repensar el rol de los recursos naturales?*, in F. WANDERLEY PERES-J.A. CAJÍAS (a cura di). *Los desafíos del desarrollo productivo en el siglo XXI: diversificación justicia social y sostenibilidad ambiental*, FES, Plural, La Paz, pp. 247-267.
- T. PLATT (2016). *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el Norte de Potosí*, BBB, PNUD, La Paz.
- T. PLATT (2007). *El estado del Estado en Bolivia - Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007*, PNUD, La Paz.
- S. RIVERA (1990). *Liberal Democracy and Ayllu Democracy in Bolivia: The case of Northern Potosí*, «Journal of Development Studies», 26, 4, pp. 97-121.
- S. ROMERO BALLIVIÁN (2017). *Sufragio universal y democracia en Bolivia (1952-2017): las tensiones de una relación compleja*, «Historia y cultura», 40, pp. 155-186.
- A. SEN (2017). *Collective Choice and Social Welfare. An Expanded*

- Edition*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- C. SOLIZ (2022). *Campos de la revolución. Reforma agraria y formación del Estado en Bolivia 1935-1964*. PLURAL, University of Pittsburgh Press, La Paz.
- M. SUÁREZ (1999). *Nación y teología política. La estatalidad en Bolivia*, Sequitur, Madrid.
- M. SUÁREZ (2003). *Comentario*, in F. CALDERÓN (a cura di). *Crisis y reforma de los partidos en Bolivia*, «Cuadernos de Futuro», 19, PNUD, La Paz, pp. 66-78.
- C. TORANZO (2017). *Élites económicas en los siglos XX y XXI*, in I. VELÁSQUEZ-CASTELLANOSY, N. PACHECO (a cura di). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica*, KAS, La Paz, pp. 469-506.
- M. WEBER (1984). *Economía y Sociedad*, FCE, México.
- R. ZABALETA (1995). *La caída del M.N.R. y la conjuración de noviembre (Historia del golpe militar del 4 de noviembre de 1964 en Bolivia)*, Los Amigos del Libro, Cochabamba.
- C. ZONDAG (1968). *La Economía Boliviana 1952-1965*, Los Amigos del Libro, Cochabamba.

Decolonizzazione e democratizzazione in Bolivia

Luis Claros
CIDES-UMSA

La Bolivia si caratterizza come una società a colonialismo interno, cioè dove esiste «una modalità di dominio sostenuta da un orizzonte coloniale di lunga durata, a cui si sono articolati, ma senza superarlo o modificarlo completamente, i cicli più recenti del liberalismo e del populismo» (RIVERA 2010: 37). Rivera mostra come sia il ciclo liberale di fine Ottocento, sia il ciclo populista di metà Novecento costituiscono rinnovate strategie di liquidazione delle identità comunitarie ed etniche. L'espansione di un modello di cittadinanza o le politiche di sviluppo economico hanno promosso le forme culturali occidentali come universali, minando le proprie modalità di organizzazione politica ed economica.

La condizione di colonialismo interno implica che i diversi spazi della vita sociale sono spesso interessati da modalità di stratificazione che rispondono a criteri etno-culturali e a forme razziali, in cui le caratteristiche legate agli indigeni tendono a essere inferiorizzate. Questa situazione si riproduce in tutto il Paese in modi diversi. Ad esempio, in una ricerca condotta da Andrew Canessa a Wila Kjarka (CANESSA 2006), una comunità *aymara* mostra come la stratificazione si riproduca su diverse scale, anche all'interno di una comunità che da un punto di vista esterno sarebbe vista come omogeneamente indigena. All'interno di questa comunità, l'espressione «indigeno» funziona come un insulto, perché il tipo di prati-

che e identità associate a questa denominazione sono considerate “incivili” e oggetto di disprezzo. Le persone che hanno acquisito alcuni dei beni culturali dominanti, come ad esempio l’uso della lingua ufficiale, lo spagnolo, affermano la loro superiorità all’interno della comunità, ma allo stesso tempo subiscono discriminazioni all’esterno per non essere sufficientemente non-indigeni. La ricerca di Canessa mostra come la disuguaglianza, strutturata in relazione al possesso di elementi della cultura dominante, si riproduca nella comunità, nei paesi e nelle città.

Citiamo questa ricerca come esempio che ribadisce la rilevanza di affrontare la questione della riproduzione del colonialismo interno per considerare i limiti della democratizzazione in Bolivia. Riteniamo che gli approcci alla democratizzazione che ignorano questa forma fondamentale di riproduzione della disuguaglianza in Bolivia tendano a diventare, attraverso i loro silenzi, forme di occultamento di un razzismo secolare e radicato.

In questo saggio, iniziamo con un’analisi di come è stata affrontata la questione del colonialismo interno in Bolivia, che equivale in parte a mostrare come è stata pensata la decolonizzazione; come, da parte di organizzazioni auto-identificatesi come indigene, la decolonizzazione è stata affrontata come una messa in discussione delle forme storiche di riproduzione della disuguaglianza.

Gran parte del cosiddetto «processo di cambiamento», strettamente associato ai governi del MAS¹ che hanno vinto a larga maggioranza tutte le elezioni generali dal 2005, è inquadrato nell’orizzonte della decolonizzazione. In questo senso, il processo di democratizzazione in Bolivia è chiaramente legato ai progressi compiuti nell’ambito di questo orizzonte. Riteniamo quindi necessario dare un breve sguardo ad alcuni momenti importanti nella proiezione di questo orizzonte. Successivamente, mostreremo i tentativi di rendere l’orizzonte decolonizzante una realtà istituzionale, basata sullo Stato; vedremo i progressi e i limiti in relazione ad esso. In-

¹ MAS: acronimo di Movimiento al Socialismo, partito di sinistra fondato nel 1997, il cui leader storico è Evo Morales, al governo in Bolivia dal 2006 al 2019 [NdC].

fine, in termini generali, esamineremo le tendenze democratizzanti e antidemocratizzanti scatenate durante i governi MAS.

1. Orizzonte decolonizzante: movimento indigeno e dibattiti contemporanei

In Bolivia, negli anni Sessanta, è emerso un movimento che ha sottolineato la continuità della condizione coloniale nella conformazione contemporanea dello Stato boliviano. Questo movimento indigeno e contadino ha dimostrato che le stratificazioni della società contemporanea sono costruite su distinzioni culturali e che il razzismo continua ad agire come forma di discriminazione ed esclusione nelle varie sfere della società. La produzione simbolica di questo movimento, di per sé diversificata, prenderà come punto di riferimento Tupac Katari e le lotte anticoloniali del XVIII secolo, e assumerà quindi il nome di *katarismo*.

Il *Manifesto di Tiwanaku* del 1973 descrive la storia della Bolivia come una continuazione delle politiche di disinteresse per le forme culturali dei popoli indigeni, la cui caratteristica fondamentale era il carattere comunitario. L'indio è ridotto a un elemento passivo ed è solo l'oggetto delle politiche statali. Alla luce di ciò, il processo di decolonizzazione implica la creazione di organizzazioni politiche dirette e sostenute dagli stessi indigeni, in modo che rispondano ai propri valori e interessi culturali, superando l'azione paternalistica dello Stato. I loro interessi hanno a che fare con il miglioramento delle condizioni di produzione e il superamento della disuguaglianza nello scambio dei prodotti contadini, con la creazione di un proprio partito politico per superare la disuguaglianza nella rappresentanza politica, con il raggiungimento dell'autonomia sindacale e con la creazione di un sistema scolastico radicato nella propria storia, lingua e valori culturali. Questi tre assi: miglioramento delle condizioni economiche, autorappresentazione politica e miglioramento delle condizioni di un'educazione radicata nella propria cultura saranno una costan-

te in altri documenti come il *Secondo Manifesto di Tiwanaku* del 1977 o le *Tesi dei contadini boliviani* del 1978 e 1979. Ciò che caratterizza questi documenti e le *Tesi politiche del CSTUCB* del 1983 è il rifiuto del riduzionismo di classe ed etnico. Il primo implicherebbe, tra l'altro, la priorità della denominazione di «contadini», rendendo invisibile il contenuto culturale degli indigeni e dando spazio a letture che collocano il proletariato come avanguardia e l'indigeno e il contadino come attore passivo o conservatore. Il secondo trasformerebbe la lotta in un confronto tra «indigeni» e «bianchi». Di fronte a questi riduzionismi, l'orizzonte proposto è quello di «uno Stato plurinazionale che sviluppi le nostre culture e le nostre autentiche forme di autogoverno» (CSUTCB 2003: 196). Ciò implica la ricostituzione di forme collettive di organizzazione e controllo territoriale, il rispetto della diversità culturale del Paese, la partecipazione paritaria nelle diverse sfere dello Stato e della società e il rispetto delle forme democratiche di autogoverno.

L'orizzonte finale è il superamento di tutte le forme di oppressione coloniale e di sfruttamento capitalistico. Dal punto di vista geografico, il katarismo ha sede negli altipiani. Nel caso dei bas-sopiani, il movimento indigeno si è formato all'inizio degli anni '80 attorno alla Central de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), che in seguito è diventata una Confederazione. Oltre al miglioramento delle condizioni economiche, sanitarie ed educative, gli obiettivi della lotta erano il riconoscimento legale dei territori indigeni, delle organizzazioni e delle autorità tradizionali, nonché il rispetto e il recupero delle loro culture (LEHM 1999: 102). La richiesta di territorio rispondeva principalmente all'avanzamento dell'allevamento di bestiame e delle attività di disboscamento; la richiesta di riconoscimento legale delle proprie organizzazioni e autorità si scontrava con una legislazione che riconosceva solo i sindacati contadini e non i popoli indigeni dell'est, considerati selvaggi e posti sotto la tutela dello Stato. La Marcia Indigena per il Territorio e la Dignità del 1990 chiedeva il riconoscimento dei

popoli indigeni come cittadini, ma non nell'ambito di una cittadinanza omogeneizzante, bensì con il riconoscimento della differenza culturale, dei propri territori e di una legislazione particolare che regolasse i loro diritti nel rispetto delle loro differenze organizzative (LEHM 1999: 127). La decolonizzazione assume la forma principale del recupero del controllo territoriale e dell'autonomia organizzativa e culturale, nel quadro del riconoscimento statale, che implica la riforma dello Stato: un'assemblea costituente che dia origine a uno Stato in cui la diversità culturale sia riconosciuta, come forme di auto-organizzazione sociale e politica.

Il dibattito sulla decolonizzazione in Bolivia si è ampliato nel contesto della produzione della nuova Costituzione politica dello Stato (2009). In questo dibattito sono ricomparsi diversi temi già citati. Abbiamo visto che la costruzione di uno Stato plurinazionale, come modo di pensare alla decolonizzazione, viene sollevata nelle proposte del katarismo e del movimento indigeno delle terre basse. I progetti istituzionali avranno come asse centrale delle loro discussioni la rappresentanza politica indigena, il riconoscimento e le autonomie territoriali, la riforma dell'istruzione, l'economia plurale, la democrazia interculturale e la lotta al razzismo. Si tratta di temi presenti nei vari documenti del movimento indigeno fin dagli anni Settanta e che segnano l'orizzonte della decolonizzazione.

I dibattiti contemporanei si sono concentrati soprattutto sull'analisi dei limiti della costituzione dello Stato Plurinazionale, in termini di orizzonte decolonizzante. L'attuale Costituzione incorpora nella sua lettera diverse questioni associate alla decolonizzazione. L'articolo 2 riconosce il diritto dei popoli indigeni all'autonomia, all'autogoverno, alla loro cultura, al riconoscimento delle loro istituzioni e al consolidamento delle loro entità territoriali. Ciò si rifletterà in larga misura nello sviluppo delle autonomie indigene. Al di là delle critiche sulle difficoltà procedurali, il dibattito sulla decolonizzazione riappare con forza quando, ad esempio, si sottolinea che questo tipo di progetto è pensato per le

minoranze, il che impedirebbe la proiezione egemonica degli indigeni. Una delle tendenze sottolinea che la decolonizzazione non può consistere nella semplice conservazione di forme di istituzionalità indigena, limitate ad alcuni gruppi, ma deve piuttosto consistere nel suo sviluppo e nella sua proiezione universalizzante, cioè nel pensare la trasformazione dei diversi livelli della società sulla base di modelli organizzativi provenienti da altre culture. Luis Tapia (TAPIA 2006) ha proposto una politica di composizione dei principi organizzativi al centro dei processi di governance, e non limitata alla periferia o a territori circoscritti. In questa prospettiva, la decolonizzazione è definita come il decentramento dell'insieme di istituzioni che organizzano e riproducono la condizione dominante di una delle culture, dove decentramento non equivale a eliminazione, ma a spostamento e ricomposizione articolata con le forme organizzative delle altre culture.

Quanto detto nel paragrafo precedente descrive, in modo generale, uno dei campi del dibattito contemporaneo sulla decolonizzazione, che si riferisce all'analisi della portata e dei limiti della costruzione dello Stato plurinazionale. Un altro campo segue linee più generali e cerca di andare oltre il dibattito sui progetti istituzionali. Si possono distinguere tre varianti: l'enfasi sull'autodeterminazione e la ricostituzione, la produzione di un nuovo paradigma di civiltà e il raggiungimento della mobilità sociale e la lotta contro il razzismo e la discriminazione. Queste varianti non si escludono a vicenda e ciascuna contiene posizioni diverse. Qui le distinguiamo a fini espositivi.

L'enfasi sull'autodeterminazione e sulla ricostituzione ha il suo antecedente immediato nell'indianismo; la decolonizzazione è pensata come la ricostituzione del *qollasuyo*², oltre i confini dello Stato nazionale. Un altro modo di pensare la decolonizzazione presuppone che si stia generando una nuova egemonia indigena, che tende a conquistare spazi economici, politici, accademici, etc.

² Il *qollasuyo* costituiva una delle quattro province dell'impero incaico, comprendente parte del Cile, dell'Argentina, della Bolivia e del Perù [NdC].

Secondo questa prospettiva, sarebbe in atto una decolonizzazione di fatto che, allontanandosi dalla rivendicazione di un'origine indigena e culturalmente differenziata, produrrebbe una rottura delle diverse stratificazioni *razzializzate*. Questa concezione è vicina a quella di coloro che pensano alla decolonizzazione come all'eliminazione del razzismo e di tutte le forme di discriminazione per consentire una piena mobilità sociale, dove la differenza culturale non è essenzializzata e non funziona come elemento di esclusione. All'altro estremo, la decolonizzazione è pensata come l'instaurazione di nuovi paradigmi di civilizzazione, che avrebbero la loro matrice nelle popolazioni indigene originarie e che sarebbero totalmente diversi da quelli occidentali; essi hanno tra i loro temi principali la critica delle concezioni di progresso e sviluppo e propongono forme alternative di produzione della vita, della società e del rapporto con la natura.

Nei dibattiti sulla concezione e sulle azioni dello Stato, ci sono stati approcci che hanno ridefinito il colonialismo interno con l'obiettivo di rendere visibili i processi di ricostituzione coloniale nel quadro dell'attuale Stato plurinazionale. Oltre alle caratteristiche con cui il colonialismo interno è stato tradizionalmente pensato, si somma una componente a cui viene data importanza centrale: «l'implementazione e la riproduzione di un modello di produzione estrattivista, che implica una trasformazione delle società conquistate e subalterne» (TAPIA 2014: 48-49). Si sottolinea che lo Stato e altri soggetti sociali si stanno espandendo nei territori indigeni delle pianure, minando le loro forme di organizzazione. Pertanto, in questa prospettiva, la decolonizzazione come riconoscimento del controllo territoriale e dell'autogoverno indigeno avrebbe come condizione il superamento del modello estrattivista come principale modalità di generazione di ricchezza.

Nonostante le diverse prospettive, è possibile scorgere un terreno comune che può essere descritto come un orizzonte di democratizzazione. Se, in termini generali, intendiamo la democratizzazione come estensione del principio di uguaglianza, allora,

in un modo o nell'altro, la decolonizzazione fa parte dei processi di democratizzazione. Nei casi in cui l'accento è posto sul superamento delle forme di discriminazione ed esclusione basate sulla differenziazione etnica e culturale, l'orizzonte è quello di consentire la mobilità sociale. In questo senso, si cerca di evitare che l'eteroidentificazione culturale sia alla base di pratiche sociali che generano disuguaglianza. Nella sua accezione più ampia, quindi, si punta a costruire una società più democratica che non ponga barriere alla partecipazione dei diversi soggetti alle varie sfere della vita sociale.

Nell'altro caso, dove l'accento è posto sui soggetti collettivi, sulle identità culturali e sulle pratiche organizzative, l'estensione del principio di uguaglianza insito nella democratizzazione si avvicina all'acquisizione di diritti collettivi. L'affermazione dell'identità culturale viene rivendicata come un diritto che comporta una serie di altri diritti legati non solo alla conservazione, ma anche al rafforzamento dell'identità nelle sue diverse dimensioni. La differenza culturale viene rivendicata nel quadro dell'uguaglianza, cioè del riconoscimento reciproco di coloro che sono diversi come uguali, come soggetti di autodeterminazione. L'estensione della partecipazione politica e dell'autorappresentazione fa parte di varie posizioni decolonizzanti, che sono una chiara espressione di questa articolazione tra democratizzazione e decolonizzazione. Ancora più profondamente, la ricerca dell'autodeterminazione, legata alla possibilità di deliberare e di partecipare attivamente al processo decisionale, fa parte dell'orizzonte decolonizzante in molti dei suoi filoni e, ancora più chiaramente, fa parte dell'orizzonte democratizzante. Questo modo di pensare l'autodeterminazione implica a sua volta la conservazione e il rafforzamento di diverse forme istituzionalizzate di processo decisionale, e quindi comporta la democratizzazione della democrazia, cioè l'assunzione della diversità delle forme di esercizio democratico e il loro riconoscimento a parità di condizioni.

2. Progressi e limiti istituzionali in termini di orizzonte decolonizzante

È importante mostrare come l'orizzonte decolonizzante si sia concretizzato nel progetto normativo. Si tratta di una questione indubbiamente complessa, poiché si potrebbe dire che tutto ciò che implica la costruzione formale e giuridica dello Stato plurinazionale fa parte dell'orizzonte di decolonizzazione. Qui ci concentreremo su alcune misure specifiche, che sono più chiaramente e direttamente collegate a quanto detto sopra. Non si tratta di analizzare e valutare queste misure, che richiederebbero un altro tipo di presentazione, ma piuttosto di menzionare il quadro costituzionale e normativo in cui si evidenziano meglio i tentativi di rendere istituzionalmente più concreto l'orizzonte di decolonizzazione.

La Constitución Política del Estado (CPE), fin dai suoi primi articoli, afferma l'orizzonte decolonizzante, non solo nella definizione dello Stato come plurinazionale e interculturale, con pluralismo culturale e linguistico, ma più specificamente nell'articolo 2, dove si garantisce alle nazioni e ai popoli originari l'autodeterminazione, il diritto all'autonomia, all'autogoverno e al consolidamento delle loro entità territoriali. Gli articoli 4 e 5 mirano a decentralizzare il privilegio delle forme religiose e linguistiche, garantendo nel primo caso la libertà delle credenze spirituali e nel secondo riconoscendo le lingue delle Nazioni e dei Popoli Indigeni Originari, Contadini (NPIOC) come lingue ufficiali dello Stato, accanto allo spagnolo. L'articolo 9 afferma che l'obiettivo dello Stato è costruire una società giusta e armoniosa, basata sulla decolonizzazione, senza discriminazioni e sfruttamento, con piena giustizia sociale, al fine di consolidare le identità plurinazionali. In questo senso di riconoscimento della diversità in condizioni di uguaglianza, l'articolo 11, comma 3, afferma che lo Stato, insieme ad altre forme di esercizio democratico, adotta le norme e le procedure delle NPIOC per l'elezione, la designazione o la nomina di autorità e rappresentanti.

Il quarto capitolo, composto dagli articoli 30, 31 e 32, si riferisce ai diritti delle NPIOC. Questo capitolo rafforza il tema del diritto

all'identità culturale, all'autodeterminazione, all'esercizio dei propri ordinamenti politici, giuridici ed economici, alla valorizzazione e alla promozione delle conoscenze e dei saperi tradizionali, alla salute e all'istruzione in condizioni di rispetto della diversità culturale e alla gestione autonoma del territorio. Questi diritti vengono integrati e specificati in passaggi successivi, ad esempio negli articoli 35 e 42, dove si indica che la medicina tradizionale fa parte del sistema sanitario e lo Stato ha la responsabilità di promuoverne la sua pratica, o negli articoli 78, 79 e 80, dove l'educazione viene definita decolonizzante e interculturale e le viene attribuito il ruolo di contribuire al rafforzamento dell'identità del NPIOC, che viene esteso all'ambito dell'istruzione superiore negli articoli 93 e 95.

Un altro punto importante, che è stato molto dibattuto, si riferisce alla giurisdizione indigena originaria contadina. L'articolo 179 indica che la giurisdizione ordinaria e la giurisdizione indigena contadina godono della la stessa gerarchia. Stabilisce che i NPIOC esercitano le loro funzioni giurisdizionali e di competenza attraverso le loro autorità, applicando i propri principi, valori culturali, norme e procedure. Il dibattito è scaturito dalla promulgazione della Legge sulla delimitazione giurisdizionale, che mira a regolare l'ambito di competenza della giurisdizione indigena contadina e delle altre giurisdizioni costituzionalmente riconosciute. L'articolo 10 di questa legge limita l'ambito materiale della giurisdizione indigena contadina originaria in diversi punti, che influirebbero sulla gerarchia paritaria delle giurisdizioni.

Due temi ricorrenti nel modo di pensare la decolonizzazione sono stati quelli della rappresentanza politica e della gestione del territorio. La CPE (art. 211) indica che le nazioni e i popoli indigeni originari e contadini indigeni potranno eleggere i propri rappresentanti politici secondo le proprie forme di elezione. Per quanto riguarda la gestione del territorio, il capitolo settimo, intitolato *Autonomía Indígena Originaria Campesina*, costituzionalizza l'autogoverno come esercizio dell'autodeterminazione delle nazioni e dei popoli contadini indigeni e aborigeni, secondo regole, istituzioni,

autorità e procedure proprie. In ambito economico, gli articoli 306 e 307 stabiliscono che il modello economico boliviano è plurale e che lo Stato riconoscerà, rispetterà, proteggerà e promuoverà l'organizzazione economica comunitaria; a ciò si aggiungono gli articoli 319 e 334 che fanno riferimento alle politiche economiche e settoriali. Come si può notare, la CPE incorpora a vari livelli e dimensioni diritti, riconoscimenti e obblighi che fanno parte dei modi in cui si pensa alla decolonizzazione. Questo perché, come abbiamo detto, la costruzione dello Stato Plurinazionale è di per sé parte dell'orizzonte della decolonizzazione. Queste disposizioni sono integrate da varie leggi e regolamenti, di cui ci limitiamo a citare due che ci sembrano importanti.

La Legge n. 045 contro il razzismo e tutte le forme di discriminazione stabilisce meccanismi di prevenzione e sanzione per evitare di compromettere l'esercizio dei diritti individuali e collettivi per motivi di razza, origine nazionale o etnica, colore della pelle, discendenza, appartenenza a nazioni e popoli contadini indigeni e aborigeni, o afro-boliviani. La Legge n. 070 sull'Educazione "Avelino Siñani-Elizardo Pérez" è la base per riformare l'educazione in termini di orizzonte decolonizzante, e pertanto ha come temi trasversali: l'intraculturalità, intesa come recupero e rafforzamento delle comunità NPIOC, interculturali e afro-boliviane, per le quali i loro saperi, la loro saggezza e le loro visioni del mondo sono incorporati nel curriculum del Sistema Educativo Plurinazionale; e l'interculturalità, che promuove l'interazione tra le culture in condizioni di parità. L'articolo 60 stabilisce il riconoscimento delle università indigene, che sono legate alla territorialità e all'organizzazione dei NPIOC. L'articolo 80, comma 3, conferisce alle Autonomie Indigene e Contadine la competenza, tra l'altro, di formulare, approvare ed eseguire piani educativi nell'ambito della loro giurisdizione territoriale. L'istituzione dei Consigli Educativi dei Popoli Indigeni originari per la formulazione delle politiche educative e la gestione è un altro punto importante della Legge n. 070, nel quadro

della democratizzazione del processo decisionale, che amplia l'ambito della partecipazione.

Come abbiamo visto, la CPE incorpora una serie di articoli volti a garantire i diritti dei NPIOC, ampliando gli spazi di partecipazione e autodeterminazione. Queste disposizioni incontrano difficoltà quando si tratta di metterle in pratica. Abbiamo menzionato alcune controversie che sorgono quando la questione del pluralismo giuridico è regolata dalla Legge sui confini giurisdizionali, che sembra limitare la portata di tale pluralismo. Qualcosa di simile accade con il riconoscimento delle autonomie indigene, che inciampano con difficoltà nella loro operatività. Al di là delle disposizioni complementari e delle procedure specifiche che in alcuni casi ostacolano l'attuazione delle disposizioni della CPE, una questione che può essere vista come un limite e una sfida per l'attuale processo di decolonizzazione è quella del suo raggiungimento. Nonostante l'ampio riconoscimento di forme plurali di esercizio politico ed economico, vi sono limiti in entrambe le dimensioni. Nella dimensione politica, si può notare che il riconoscimento della pluralità non è riuscito a trasformare lo spazio dell'Organo Esecutivo, che continua a essere organizzato come un regime presidenzialista. Inoltre, a livello nazionale prevale la forma partitica come modalità di organizzazione della rappresentanza politica. Entrambe le situazioni sono un esempio del fatto che, in aree importanti, il decentramento del modo di organizzazione dello Stato è ancora limitato e poco permeabile all'incorporazione sostanziale della diversità culturale. Nella dimensione economica, il privilegio quasi assoluto dato agli indicatori di crescita economica proposti nel quadro dell'economia convenzionale ha portato a ridurre le competenze e gli spazi decisionali dei NPIOC, al fine di salvaguardare il potere dello Stato nell'amministrazione delle risorse considerate strategiche. Superare le tensioni tra le esigenze di sviluppo economico e il rispetto del territorio e delle decisioni dei popoli indigeni è una delle sfide che lo Stato Plurinazionale affronta. Qualcosa di simile si può dire in relazione alla dimensione politica: affrontare la tensione che esiste

tra la tendenza a centralizzare il processo decisionale nello Stato e il riconoscimento dell'autonomia delle diverse forme di organizzazione collettiva nella società. Affrontare quest'ultima tensione ci sembra fondamentale per rendere conto dell'effettivo livello di democratizzazione e del progresso verso l'orizzonte decolonizzante, in termini di decentramento dei monopoli politici e di incorporazione della diversità negli spazi decisionali. Nella sezione seguente offriremo alcuni elementi di analisi per affrontare questa tensione. Nella dimensione economica, il privilegio quasi assoluto dato agli indicatori di crescita economica proposti nel quadro dell'economia convenzionale ha portato a ridurre le competenze e gli spazi decisionali dei NPIOC, al fine di salvaguardare il potere dello Stato nell'amministrazione delle risorse considerate strategiche. Superare le tensioni tra le esigenze di sviluppo economico e il rispetto del territorio e delle decisioni dei popoli indigeni è una delle sfide che lo Stato Plurinazionale affronta. Qualcosa di simile si può dire in relazione alla dimensione politica: affrontare la tensione che esiste tra la tendenza a centralizzare il processo decisionale nello Stato e il riconoscimento dell'autonomia delle diverse forme di organizzazione collettiva nella società.

3. Dilemmi della democratizzazione in Bolivia sotto i governi MAS

In Bolivia esistono diversi spazi comunitari e sindacali in cui vengono prese decisioni collettive. Questi spazi trascendono la sfera statale e hanno rappresentato un contrappeso storico alle azioni delle élite che tradizionalmente hanno occupato e monopolizzato l'apparato statale. Le relazioni tra gli ambiti statali e queste organizzazioni sono state complesse, spaziando dalla semplice indifferenza ai patti e, in tempi di crisi, all'azione armata dello Stato contro queste organizzazioni con alti livelli di violenza. In Bolivia, la democratizzazione ha avuto come protagoniste queste organizzazioni che si sono mosse al di fuori delle regole istituzionali dello

Stato. È in questo senso che si può parlare di democratizzazione sotterranea.

Una delle caratteristiche dei governi del MAS è che queste forze sotterranee vengono in superficie, con tutte le ambiguità che ciò comporta. La forte presenza negli ambiti statali di organizzazioni sociali come le Federazioni del Tropic di Cochabamba o la CSTUCB³ parla di un maggior grado di permeabilità della sfera statale di fronte a queste strutture organizzative. Qui bisogna fare attenzione a non cadere in una concezione elitaria che in una situazione del genere non può vedere altro che una manipolazione delle organizzazioni sociali. Questa concezione elitaria, molto diffusa nell'intelligenza boliviana, impoverisce l'analisi e non ci permette di individuare, nelle relazioni dei governi del MAS con queste organizzazioni sociali, giochi di negoziazione complessi e tesi in cui, in alcuni momenti, le organizzazioni cedono parte della loro autonomia per ottenere determinati guadagni corporativi, ma anche in cui la logica statale si apre per incorporare decisioni prodotte in spazi di deliberazione non statali. Questa incorporazione può essere vista come una diversificazione dei centri di potere e un ampliamento degli spazi decisionali che non sono incanalati attraverso i canali regolari dell'istituzionalità statale. In parte, l'articolazione del governo con le organizzazioni sociali rappresenta l'incorporazione tesa di spazi in cui tradizionalmente si generano volontà collettive e rappresentazioni del bene comune. Pertanto, gli scenari politici che hanno caratterizzato i governi del MAS, al di là delle loro forme giuridiche e istituzionali, nella misura in cui hanno implicato una maggiore responsabilizzazione degli attori legati a queste tradizioni organizzative di ampio respiro, hanno permesso di produrre fenomeni di crescente democratizzazione che consistono proprio nel rendere l'istituzionalità statale permeabile a tali sfere di decisione collettiva. In questo senso, i governi MAS hanno permesso processi di democratizzazione in misura maggiore rispet-

³ CSTUCB: acronimo di Confederación Sindacal única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, sindacato contadino fondato nel 1979 [NdC].

to ai governi che li hanno preceduti. Tuttavia, la democratizzazione opera in tensione con forme efficaci di istituzionalizzazione, che tendono a limitare tali impulsi democratici. I governi MAS non erano estranei a queste logiche di limitazione della democrazia e, in un certo senso, ne hanno accentuato alcune.

Accanto ai processi di democratizzazione sotterranea che si articolano nel contesto dei governi MAS, abbiamo tendenze opposte: logiche di personalizzazione del potere e di imposizione statale che finiscono per ridurre le sfere democratiche. A differenza dei governi precedenti, in cui la tensione democratica esplodeva tra la sfera governativa e i settori mobilitati al di fuori dei canali di mediazione dello Stato, nei governi MAS questa tensione si sviluppa in una certa misura sia all'interno che all'esterno del governo stesso. Qui individuiamo tre aspetti che evidenziano i limiti imposti alla democratizzazione: l'intensificazione (costituzionalizzata) del presidenzialismo, il tentativo di frammentare le strutture organizzative non statali e il rafforzamento delle logiche elettorali e partitiche come meccanismo decisionale privilegiato.

Una delle caratteristiche salienti è il rafforzamento del presidenzialismo, che limita il decentramento delle arene deliberative. L'altro elemento di continuità con le precedenti forme di riduzione della democrazia ha a che fare con l'enfasi sui meccanismi elettorali e sui partiti politici come modalità e scenari privilegiati per il processo decisionale. Nel caso del MAS, tuttavia, la situazione è complessa. Sebbene il MAS come partito politico abbia una struttura sempre più verticale, mantiene al suo interno una presenza molto più ampia di organizzazioni sociali rispetto a tutti gli altri partiti politici, che hanno strutture fortemente verticali con scarsa o nulla partecipazione delle organizzazioni sociali. La tensione all'interno del MAS tra forze democratizzanti e forme di riduzione della democrazia si manifesta anche nella frammentazione e nella divisione interna ad alcune organizzazioni, generando leadership affini al partito di governo che sostengono il partito di governo nei momenti in cui le altre leadership manifestano un'aperta op-

posizione. Ancora una volta, però, dobbiamo stare attenti a non cadere nell'idea semplicistica che ci sia una manipolazione dall'alto, ma piuttosto osservare come nei conflitti interni insiti in queste organizzazioni si dispiegano strategie diverse, uno dei cui fattori è rappresentato dalle possibili alleanze con il partito di governo. In ogni caso, l'azione diretta dello Stato in tali conflitti finisce per indebolire l'autonomia e la forza di mobilitazione di tali strutture, riducendo così gli spazi di deliberazione e, quindi, di democrazia.

Rispondere alla domanda sul carattere democratico dei governi del MAS con un semplice sì o no significa semplificare, tendenzialmente, la complessità dei processi politici che si sono intrecciati negli ultimi tempi. Il massimo che possiamo fare è identificare le tendenze democratizzanti che agiscono in relazione a quelle che riducono la democrazia. Dire che lo scenario attuale non è democratico significherebbe ignorare l'inedita partecipazione di strutture organizzative storicamente escluse dall'apparato statale; dire che l'attuale governo è pienamente democratico significherebbe ignorare la forza della logica del dominio statale articolata con forme di personalizzazione del potere. Entrambe le tendenze coesistono, si intrecciano e, in alcuni momenti, paradossalmente, si rafforzano a vicenda. La vita politica della Bolivia contemporanea è tutt'altro che un invito alla semplicità.

Bibliografia

- A. CANESSA (2006). *Minas, motes y muñecas. Identidades e indigeneidades en Larecaja*, Mama Huaco, La Paz.
- CCTK (2016) [1977]. *Segundo Manifiesto de Tiwanaku*, in J. HURTADO, *El katarismo*, Biblioteca del Bicentenario de Bolivia, La Paz, pp. 333-339.
- CNTCB (2016) [1978]. *Tesis del campesinado boliviano*, in J. HURTADO, *El katarismo*, Biblioteca del Bicentenario de Bolivia, La Paz, pp. 351-364.
- CSUTCB (2016) [1979]. *Tesis del campesinado boliviano*, in J. HURTADO, *El katarismo*, Biblioteca del Bicentenario de Bolivia,

- La Paz, pp. 364-373.
- CSUTCB (2003) [1983]. *Tesis política*, in S. RIVERA, “*Oprimidos pero no vencidos*”. *Luchas del campesinado aymara y quechwa 1900-1980*, Aruwiyiri, La Paz, pp. 193-209.
- Z. LEHM (1999). *Milenarismo y movimientos sociales en la amazonía boliviana. La búsqueda de la Loma Santa y la marcha indígena por el territorio y la dignidad*, APCOB/CIDDEBENI/OXFAM, Santa Cruz: de la Sierra.
- MINKA, CCTK, AECB y ANPC (2016) [1973]. *Primer Manifiesto de Tiwanaku*, in J. HURTADO, *El katarismo*, Biblioteca del Bicentenario de Bolivia, La Paz, pp. 327-333.
- S. RIVERA (2010). *Violencias (re)encubiertas en Bolivia*, La mirada salvaje, La Paz.
- L. TAPIA (2006). *La invención del núcleo común. Ciudadanía y gobierno multisocietal*, Autodeterminación/Muela de diablo, La Paz.
- L. TAPIA (2014). *Dialéctica del colonialismo interno*, Autodeterminación, La Paz.

Normativa

- Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Constitución Política del Estado, Gaceta Oficial, La Paz.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2010b). Ley N° 045 Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, Gaceta Oficial, La Paz.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2010c). Ley N° 070 de la Educación “Avelino Siñani – Elizardo Pérez”, Gaceta Oficial, La Paz.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2010d). Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional, Gaceta Oficial, La Paz.

Costruire la democrazia in Italia. Contesti locali e linee di conflitto

Marco Almagisti
Università di Padova

Il precursore della Scienza politica moderna, Niccolò Machiavelli, sosteneva le proprie preferenze repubblicane attraverso considerazioni “scandalose” per il pensiero politico della sua epoca, orientato a identificare il conflitto con la dissoluzione dell’ordine. Infatti, il segretario fiorentino è il primo autore che invita esplicitamente a studiare la sfera politica attraverso il prisma del conflitto (MACHIAVELLI 2001). A certe condizioni – che avvengano disputando, anziché mediante lotte all’ultimo sangue –, i conflitti giovano alla cosa pubblica, estendendo il diritto alla partecipazione politica, favorendo opportunità di innovazione istituzionale e, soprattutto, producendo riconoscimento reciproco e integrazione. Tale effetto, è bene evidenziare, non è prodotto dal conflitto *in sé*, bensì dalla contrapposizione di gruppi strutturati, articolati e riconoscibili (PIZZORNO 1993; HIRSCHMAN 1995; PORTINARO 2018). Pertanto, lungi dal costituire una patologia, il conflitto è un orizzonte sempre possibile – e talvolta auspicabile – all’interno di società pluraliste. Fra gli scienziati politici del Novecento, soprattutto Stein Rokkan traduce l’insegnamento machiavelliano in un coerente – e vastissimo – programma di ricerca, orientato a ricostruire la mappa geo-politica dell’Europa moderna attraverso il succedersi di giun-

ture critiche, linee di frattura della società, identità collettive generate a causa di queste linee di frattura e, infine, formazioni partitiche sorte al fine di rappresentare le diverse posizioni in conflitto nelle istituzioni (ROKKAN 1982). Il riferimento al ruolo dei partiti – e di altri attori intermedi – è cruciale nella lezione di Rokkan, in quanto l'azione di tali soggetti collettivi può condizionare la modalità di ricomposizione dei conflitti, evitando dinamiche distruttive e laceranti.

Le società sono attraversate da molteplici conflitti, ma soltanto i conflitti più intensi e prolungati danno origine a linee di frattura durature. Ogni frattura è parte di una più vasta struttura di fratture e può essere compresa appieno soltanto entro tale contesto. Secondo Rokkan, la struttura dei sistemi di partito europei, fra Otto e Novecento, trae origine dalle diverse modalità di ricomposizione e politicizzazione delle linee di frattura più rilevanti. Nel caso italiano, le identità politico-territoriali più significative, ossia le «subculture politiche territoriali», si ricollegano alle linee di frattura generate dai processi di costruzione dello Stato e della nazione. Lungo tali linee di frattura, i partiti non si sono limitati ad organizzare un presidio, bensì hanno agito per organizzare la società locale, favorito il sedimentarsi di orientamenti politici convertibili all'interno del quadro costituzionale democratico, favorito l'ispessimento e l'estensione delle reti di fiducia, ossia il rafforzamento e l'apertura di quanto oggi definiamo «capitale sociale» (ALMAGISTI 2022).

Pensiamo all'Italia nord-orientale, quel Nordest che ha alimentato per decenni la subcultura “bianca” situata nell'Italia nord-orientale. L'egemonia cattolica nel Veneto determina rapporti di forza peculiari tra la DC e il PCI, segnati dal netto predominio elettorale della prima a spese del secondo, ed accompagna la trasformazione di un'area preminentemente rurale in zona ad alta densità di sviluppo industriale di piccola impresa. Se la strutturazione dei sistemi di partito è il risultato di molteplici fattori, in questo caso affiora la vischiosità di orientamenti culturali che originano da fratture profonde, in grado di persistere a lungo nel succedersi delle

generazioni. In Veneto, le fratture connesse alla formazione dello Stato nazionale (centro-periferia e Stato-Chiesa), unitamente alla linea di frattura città-campagna, hanno preceduto e contenuto la frattura capitale-lavoro, mentre il conflitto di classe si è manifestato in presenza di forme di controllo sociale capaci di impedirne una riproduzione in termini partitici significativi (DIAMANTI, RICCAMBONI 1992). Questo incapsulamento dei conflitti funziona anche nel dopoguerra, quando la linea di conflitto prevalente diviene quella che contrappone il mondo “bianco” al comunismo. Il quale, condivide con gli antagonisti storici – il “centro” del sistema politico, lo Stato, in parte anche “la città” –, l’essere percepito quale minaccia esterna in grado di corrodere la filigrana della società locale. Pertanto, almeno nei primi decenni del secondo dopoguerra, in Veneto «il criterio decisivo di alleanza è il legame con il localismo e la sua cultura prevalente: voti allo stesso modo della tua comunità e dei suoi leader, senza tener alcun conto della tua posizione economica» (ROKKAN 1982: 173). Il localismo non si traduce in posizioni destabilizzanti o eversive, in quanto la dimensione simbolica e quella organizzativa della Chiesa alimentano un capitale sociale che garantisce la coesione, l’articolazione, l’aggregazione e la soddisfazione delle domande individuali e collettive e la presenza della DC assicura l’accesso al sistema politico e il rispetto delle sue regole.

Il fattore religioso non incide solamente sul piano morale, bensì anche su quello dell’integrazione e dell’identità sociale e su quello materiale dell’organizzazione, della rappresentanza e della mediazione con le istituzioni. La rilevanza di tali elementi quale premessa e fondamento degli orientamenti politici nella subcultura “bianca”, è quanto emerge dal recupero di un’indagine svolta negli anni Cinquanta presso i giovani della provincia di Vicenza per iniziativa delle ACLI (DIAMANTI 1986). Dalla ricerca risulta che nella società veneta di quel periodo il rapporto con la politica è molto più complesso di quanto suggeriscono gli elementi quantitativi, quali sono ad esempio i rapporti di forza elettorali. La politica è una scena lontana eppure decifrabile tramite una griglia interpretativa semplice

ma ricca di significati. I partiti sono considerati attori non troppo amati né apprezzati, cui vengono attribuiti ruoli ben precisi: la DC appare una forza attenta alla tutela della Chiesa e della libertà, ma sostanzialmente indifferente ai problemi di chi lavora; mentre PCI e PSI figurano come nemici della religione, ma sostenitori dei lavoratori. Anche se non è l'unica chiave di lettura, la religione costituisce la filigrana "bianca" che collega gli orientamenti di fondo: «è nel nome della "religione" che la DC viene legittimata come protagonista delle scelte, mentre il PCI viene riconosciuto come antagonista e gli altri partiti per lo più vengono configurati come comprimari di secondo rilievo» (DIAMANTI 1986: 72).

L'appartenenza alla Chiesa viene ritenuta una premessa sufficiente per attribuire il consenso a un partito che pure non sembra del tutto affidabile per aspetti rilevanti. Dall'analisi traspare come questo risultato sia conseguenza della capacità della Chiesa di gestire e riprodurre un sistema di significati incardinato nella vita quotidiana, all'interno del quale è la stessa istituzione ecclesiastica a fornire alla società una peculiare concezione del mondo.

Oltre a benefici simbolici, la Chiesa produce anche risorse organizzative e beni materiali, quali l'assistenza sociale, il sostegno economico e l'organizzazione territoriale. Tale presenza garantisce forme di *accountability* sociale nei confronti dei governanti, attraverso i parlamentari veneti e l'opera di mediazione svolta dalle parrocchie, e compensa il deficit di *responsiveness* della DC, comunque percepito in settori non trascurabili della società locale, garantendo a tale partito ampia legittimazione¹:

L'accoglimento o meno del rapporto con la Chiesa definisce per i soggetti la premessa per accedere al mercato dei benefici collettivi di identità e dei servizi solidali e implica, dunque, l'adesione al modello socio-economico e socio-politico che informa tutto il sistema

¹ *Accountability* e *responsiveness* sono due dimensioni di variazione fondamentali della qualità della democrazia che riguardano i meccanismi della rappresentanza e indicano, rispettivamente, la "responsabilizzazione" degli attori e la "ricettività" delle domande sociali da parte delle forze politiche (MORLINO 2003; ALMAGISTI 2022, cap. 1).

locale. In altri termini: adesione o rifiuto della dimensione religiosa comporta anche appartenenza o antagonismo rispetto ai valori e alle logiche dello sviluppo locale. L'alternativa fra DC e PCI non pare, quindi, porsi per i veneti degli anni cinquanta come alternativa fra Chiesa e lavoro, ma fra questo e un altro modello di sviluppo (DIAMANTI 1986: 75).

Come si è formata nel tempo questa peculiare configurazione? Ho provato a rispondere a questa domanda attraverso un percorso di ricerca non breve², che ho in parte condiviso con i maestri della "Scuola padovana", Gianni Riccamboni, Percy Allum, Ilvo Diamanti e Patrizia Messina, politologi che ritengono indispensabile una concezione unitaria delle scienze sociali, vivificata dal costante confronto con l'analisi storica. Da questa prospettiva, comprendere le dinamiche dell'Italia nordorientale significa tener presente un territorio che può essere definito quale "Veneto largo", ossia coincidente con i possedimenti di terra della Repubblica Serenissima³, oltre che come "Veneto lungo", ossia come contesto socio-politico che si forma con il trascorrere del tempo, dalla sedimentazione di molteplici esperienze.

In questa porzione di mondo, la linea di frattura centro-periferia, già presente nella Serenissima repubblica per effetto della mancata integrazione delle élite periferiche nel sistema di potere della Dominante, si salda con quella Stato-Chiesa per una molteplicità di fattori: la difficoltà dello Stato italiano a integrare gli ex territori della Serenissima e gli sconvolgimenti sociali dei primi decenni successivi all'Unità d'Italia; gli aspri conflitti sia immediatamente precedenti sia successivi all'instaurazione del fascismo – ossia per il succedersi di reiterati eventi traumatici, di fronte ai quali la Chiesa si erge spesso quale unico baluardo esperibile dalla società locale⁴.

² Compreso fra gli estremi costituiti da queste due occasioni di riflessione: ALMAGISTI, RICCAMBONI 2001; ALMAGISTI 2022.

³ È stata osservata da molti analisti la coincidenza fra i confini della subcultura "bianca" nel Nordest e i confini della Repubblica di Venezia.

⁴ Sin dal Cinquecento, la Chiesa ha individuato l'Italia nord-orientale quale ambi-

L'egemonia della Chiesa nell'Italia nord-orientale costituisce la base di consenso più significativa per il partito costruito da Alcide De Gasperi nel secondo dopoguerra, la Democrazia Cristiana. A tal riguardo, vi è da osservare un aspetto importante, che completa la stessa impostazione rokkaniana: il ruolo della politica e della leadership politica nella gestione delle linee di frattura e nella ricomposizione dei conflitti. Infatti, la mobilitazione dei ceti rurali sostenuti dalla Chiesa risale agli anni Ottanta dell'Ottocento, ma non riesce a connettersi positivamente con il sistema politico e a fecondarne il funzionamento. Già nei primi anni dopo l'unificazione, le modalità di gestione del conflitto contraddicono sovente il liberalismo declamato dalla nuova classe dirigente italiana e favoriscono la riproduzione delle identità collettive e dei sistemi di solidarietà – quanto oggi la scienza politica definisce come «capitale sociale» – in ambiti lontani e contrapposti rispetto alle istituzioni politiche. In tale situazione, la presenza di capitale sociale non produce effetti istituzionali positivi, poiché il capitale sociale si produce *fuori* dallo Stato, quando non apertamente *contro* lo Stato (ALMAGISTI 2022, cap. 3). A causa dello stratificarsi di questioni irrisolte, negli anni Venti del Novecento il processo di democratizzazione italiano si interrompe e la soluzione che il fascismo propone al sovrapporsi delle linee di frattura nella società italiana consiste nel controllo gerarchico e centralizzato della società stessa.

Alla caduta del fascismo, la presenza di una società civile in ampia misura non socializzata ai valori della democrazia, esclusa dalla vita politica attiva dello Stato liberale ottocentesco e traumatizzata da un ventennio di dittatura e dalla guerra civile, ha indotto le élite politiche a impostare i rapporti con cittadini e gruppi sociali sulla base di relazioni significativamente caratte-

to cruciale di riconquista culturale, data la contiguità di dette terre con i paesi in cui si è diffusa la Riforma luterana e il ciclico riprodursi di antichi culti paganeschi, da cui consegue la necessità di una presenza molto radicata sul territorio (GINZBURG 1972; PROSPERI 2009).

rizzate dalla presenza dei partiti di massa. Si tratta di una variante peculiare del processo che la scienza politica definisce come *ancoraggio democratico* (MORLINO 1988). Infatti, nei contesti in cui la legittimità verso il nuovo ordine democratico è ancora limitata, il consolidamento delle istituzioni democratiche può avvenire soltanto se le élite riescono a produrre delle “ancore” in grado di trattenere le spinte contrastanti della società civile. In tale prospettiva, i partiti hanno ricomposto le principali linee di frattura riavvicinando il capitale sociale in esse incapsulato alle istituzioni democratiche. Riguardo al successo del consolidamento democratico nell’Italia repubblicana è opportuno ricordare che, se negli anni Cinquanta, a differenza degli altri paesi dell’Europa mediterranea, quali Grecia, Spagna e Portogallo, l’Italia *non* si è ritrovata sotto il giogo di una dittatura di destra, lo si deve proprio al successo del consolidamento democratico garantito dall’ancoraggio svolto dai partiti di massa (MORO 2007; LUPO 2013).

L’approccio della politologia storica applicato allo studio dei contesti locali può aiutarci a comprendere appieno le ragioni sottostanti all’origine della Costituzione repubblicana e le sue connessioni profonde con le culture politiche fondatrici della democrazia italiana. Non può essere sottovalutato fra i cattolici il ruolo di Alcide De Gasperi, mentre contributi rilevanti giungono anche dalle altre culture politiche. La cultura politica social-comunista può trarre beneficio dalle riflessioni compiute nei decenni precedenti da un altro grande intellettuale italiano, Antonio Gramsci. De Gasperi e Gramsci sono esponenti politici e intellettuali italiani nati nella “provincia” e che dalla “provincia” hanno cominciato a pensare all’Italia e al mondo. Chi, come loro, è cresciuto nella “periferia” del paese ha ben presente la natura multiforme e variegata dell’Italia reale e può comprendere come le linee di frattura Stato-Chiesa e capitale-lavoro possono moltiplicare i propri potenziali elementi divisivi, sommandosi all’originaria linea di frattura centro-periferia. Grazie alle riflessioni di questi politici-intellettuali, le due principali culture politiche del primo perio-

do repubblicano cominciano ad affrontare l'esclusione politica e quella territoriale quali questioni interconnesse e decisive per la legittimità del sistema politico democratico.

Questi accadimenti possono parlare ancora a noi e aiutarci a comprendere meglio i nostri giorni, in cui sembrano sempre più difficili le relazioni fra le élite "centrali", urbane e cosmopolite, e le diverse "periferie" dei diversi sistemi politici democratici, con conseguenze potenzialmente drammatiche per ogni significativo legame sociale (ROGRIGUEZ-POSE 2017). Questi eventi possono parlare ancora a noi, che viviamo tempi nei quali vediamo insorgere una nuova e profonda linea di frattura che contrappone una parte consistente della società e le élite, l'establishment, incapaci persino di condividere linguaggi e referenti simbolici (LASCH 1995; DI GREGORIO 2019).

Un'altra lezione che possiamo trarre dall'analisi dei contesti locali e, soprattutto dalla parabola della subcultura "bianca", è la possibilità che emergano repentinamente nuove linee di frattura o che si ri-politicizzino quelle esistenti. Gli anni Novanta – prima in Veneto, poi nel resto d'Italia – sono gli anni in cui i luoghi comuni più frusti e logori vanno in frantumi: «proprio il mite e idillico Veneto delle tradizioni che si rigenerano in un'ipotetica e atemporale quiete dei campi e nella operosa educazione popolare della vita di parrocchia mette invece materialmente e idealmente a soqquadro l'intero paese» (ISNENGI 2004: 18). L'intero scenario politico italiano cambia, quando parte consistente del Nordest (e poi del Nord) decide di ritirare il proprio sostegno alla Democrazia Cristiana, premiando forze autonomiste che facevano della contrapposizione della "periferia" al "centro" il proprio vessillo politico, ponendo termine a quella che sembrava una configurazione immutabile, ricordandoci così che intuire, comprendere, governare le linee di frattura che attraversano la società resta una funzione fondamentale dell'attività politica.

Bibliografia

- M. ALMAGISTI (2022). *Una democrazia possibile. Politica e territorio nell'Italia contemporanea*, Nuova edizione aggiornata, Carocci, Roma.
- M. ALMAGISTI, G. RICCAMBONI (2001). *Forme di regolazione e capitale sociale in Veneto*, «Venetica. Rivista di storia contemporanea», XV, 4, pp. 9-62
- I. DIAMANTI (1986). *La filigrana bianca della continuità: senso comune, consenso politico, appartenenza religiosa nel Veneto degli anni '50*, «Venetica. Rivista di storia contemporanea», III, 6, pp. 55-81.
- I. DIAMANTI, G. RICCAMBONI (1992). *La parabola del voto bianco. Elezioni e società in Veneto, 1946-1992*, Neri Pozza, Vicenza.
- L. DI GREGORIO (2019). *Demopatia. Sintomi, diagnosi e terapie del malessere democratico*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2019.
- C. GINZBURG (1972). *Folklore, magia, religione*, in *Storia d'Italia*, vol. I, *I caratteri originali*, Einaudi, Torino, pp. 601-76.
- A.O. HIRSCHMAN (1995). *A Propensity to Self-Subversion*, Harvard University Press, Cambridge, 1995 (trad. it., *Autosovversione*, il Mulino, Bologna, 1997).
- M. ISNENGI (2004). *Vent'anni dopo (e vent'anni prima)*, «Venetica. Rivista di storia contemporanea», XVIII, 9, pp. 7-36.
- C. LASCH (1995). *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, Norton & Company, New York-London, 1995 (trad. it., *La rivolta delle élite. Il tradimento della democrazia*, Neri Pozza, Vicenza, 2017).
- S. LUPO (2013). *Antipartiti. Il mito della nuova politica nella storia della Repubblica (prima, seconda e terza)*, Donzelli, Roma.
- N. MACHIAVELLI (2001). *Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio (1518)*, a cura di F. Bausi, Salerno Editrice, Roma.
- L. MORLINO (2003). *Democrazie senza qualità?*, in ID., *Democrazie e democratizzazioni*, il Mulino, Bologna, pp. 225-53.
- L. MORLINO (1988). *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1988 (trad. it. *Democrazie tra consolidamento e crisi. Partiti, gruppi e cittadini nel Sud Europa*, il Mulino, Bologna, 2008).

- G. MORO (2007). *Anni Settanta*, Einaudi, Torino.
- A. PIZZORNO (1993). *Come pensare il conflitto*, in ID. (a cura di). *La politica assoluta e altri saggi*, Feltrinelli, Milano, pp. 187-203.
- P.P. PORTINARO (2018). *Le mani su Machiavelli. Una critica dell' "Italian Theory"*, Donzelli, Roma.
- A. PROSPERI (2009). *Tribunali della coscienza. Inquisitori, confessori, missionari*, Nuova edizione, Einaudi, Torino.
- A. RODRIGUEZ-POSE (2017). *The Revenge of the Places that Don't Matter (and What to Do About It)*, «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», II, I, pp. 189-209.
- S. ROKKAN (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Universitetsforlaget, Oslo (trad. it. *Cittadini, elezioni e partiti*, il Mulino, Bologna 1982).

Le basi ideologiche del MAS in Bolivia e la politica dello Stato

Rogelio Churata Tola
CIDES-UMSA

1. Il riferimento concettuale: l'ideologia e il populismo

1.1 L'ideologia

Esaminare le nozioni di ideologia e populismo sembra essere un compito complesso per le scienze sociali, a causa del gran numero di definizioni, tanto che non esistono definizioni in grado di descriverle esaustivamente. Per quanto riguarda l'ideologia, esiste una vasta bibliografia, composta soprattutto da studi politologi (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO 1982; TOMASSINI 1991; IRAEGUI 2010; DE LA TORRE 2013, per citarne alcuni). Così, Norberto Bobbio, in quella che definisce un'accezione debole, concepisce l'ideologia «come un insieme di idee e valori riguardanti l'ordine politico la cui funzione è quella di guidare i comportamenti politici collettivi». Nella sua cosiddetta accezione forte, il concetto di ideologia si rifà alla nozione marxista secondo cui «l'ideologia si riferisce alla falsa coscienza determinata dai rapporti di dominio esistenti tra le classi sociali» (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO 1982: 755). L'approccio di

Bobbio è utile per sviluppare alcune ipotesi sul governo del Movimento per il Socialismo (MAS), ad esempio quando si interroga sui rapporti di dominio esistenti non solo nelle relazioni interne, ma anche in quelle internazionali.

Da parte sua, Luciano Tomassini intende l'ideologia come «un sistema di idee e credenze su come sono o dovrebbero essere la società e la politica, o alcuni aspetti di queste, e che in genere ha un contenuto programmatico, cioè quello di conservare o convertire in realtà certi postulati» (TOMASSINI 1991: 320). D'altra parte, Aitor Iraegui intende «l'ideologia come l'insieme delle idee politiche di ciascun partito (o di ciascun attore politico) che cerca sia di spiegare la realtà sia di trasformarla» (IRAEGUI 2010: 72-74). In base a questa tesi, l'autore azzarda alcune definizioni: l'ideologia, nella sua istanza elementare, è una costruzione mentale della realtà socio-politica, ma su una base presunta o realmente razionale, che include i meccanismi per la sua trasformazione. Tuttavia, Iraegui sostiene che questa definizione non è sufficiente a causa di diversi fattori. In primo luogo, a causa del suo *carattere sociale*. Poiché l'ideologia è il prodotto di determinate condizioni e strutture sociali, essa è l'espressione e il mezzo di difesa degli interessi di un gruppo, in modo che prevalgono gli interessi del gruppo. Ogni gruppo sociale non costruisce un sistema originale di idee, ma adotta (o adatta) idee già esistenti come proprie. Per questo conclude che le ideologie non consistono in idee preconcepite, non sono costruite dopo un esame delle condizioni e delle strutture sociali; anche se nei fatti lo sono, ed è per questo che le ideologie sono così potenti nella società di oggi.

Il secondo fattore è l'ideologia come insieme di *idee dirette all'azione politica*. L'ideologia si basa sulla convinzione che la realtà esistente in un determinato momento e in determinate circostanze risponda a specifiche relazioni sociali e politiche e non ad altre, per cui questa realtà è imperfetta e deve essere cambiata, per essere migliorata o sostituita con una diversa. In questo caso, l'ideologia

diventa uno strumento di cambiamento, come lo è per il governo del MAS.

Il terzo fattore si riferisce al suo *carattere relativo*. Le ideologie non sono di per sé né false né vere, né buone né cattive, né migliori né peggiori. Raymond Aron – scrive Iraegui – diceva che «l'ideologia è l'idea del mio avversario che Marx ed Engels chiamerebbero “falsa coscienza” o “immagine invertita della realtà”» (IRAEGUI 2010: 75). L'ideologia, quindi, non può essere compresa al di fuori interessi di classe e dalle relazioni di dominio e potere.

Questa definizione di ideologia come costruzione della realtà socio-politica, basata su idee adattate senza un esame preliminare e relativa alla presenza di interessi di classe, secondo Iraegui, può essere utilizzata per comprendere il discorso politico ideologico del governo MAS-IPSP¹ utilizzato in diversi eventi e forum – a livello nazionale e internazionale – come «strumento di cambiamento» dell'ordine politico-istituzionale precedentemente esistente, in rifiuto delle regole del gioco democratico in vigore nell'immediato passato (1985-2005). Ma il cambiamento è limitato solo alle aspirazioni dei settori che si erano visti emarginati dallo «Stato neoliberale» e che hanno visto in Evo Morales l'opportunità di cambiare o modificare alcune strutture di disuguaglianza e di emarginazione o esclusione.

D'altra parte, McCloskey definisce l'ideologia come un «sistema di credenze esplicite, integrate e coerenti che spiegano e giudicano gli eventi storici, identificano ciò che è giusto e sbagliato in politica, definiscono le relazioni tra la politica e altri campi di attività e forniscono una guida per l'azione» (BOBBIO ET AL. 210: 76). Per Iraegui (2010), questa definizione è quella che fa più luce sul termine ideologia. Secondo questa lettura, il cambiamento politico ideologico avvenuto nel 2006 spiegherebbe e giustificherebbe l'approccio fondamentalista allo sviluppo (EFRENCH-DAVIS 2005: 13-29), ma senza determinare ciò che andava bene nella realtà po-

¹ IPSP: acronimo di Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos [NdC].

litica del passato, a prescindere dal fatto che il governo MAS-IPSP lo pratici nei fatti.

Per comprendere la realtà politica o la pratica politica del MAS-IPSP e i metodi attraverso i quali intende realizzare il cambiamento, è necessario caratterizzare la base ideologica che sta alla base di questo progetto politico, lo stesso che si propone di modificare le regole del gioco democratico e le relazioni di potere esistenti del passato neoliberale, e che implicherebbe cambiare la pratica politica e rimpiazzare il sistema degli attori politici, compresa la visione della storia e dei progetti futuri, come sottolinea Fernando Mayorga (MAYORGA 2007: 140). Questa concezione ideologica come elemento di cambiamento dalla politica interna si riflette sulla politica esterna.

Per quanto riguarda le relazioni di potere, Iraegui propone tre posizioni di base relative al cambiamento: frenare, accelerare e controllare. Coloro che cercano di rallentare l'intensità del cambiamento sono coloro che detengono il potere; coloro che cercano di accelerare il cambiamento sono coloro che sono carenti di potere; infine, coloro che cercano di controllare il cambiamento sono coloro che si trovano in una situazione intermedia. Queste posizioni politico-ideologiche di confronto tra visioni della realtà, sostiene Iraegui, provengono dal XVIII secolo e buona parte dei sistemi politici fino ai giorni nostri si sarebbero sviluppati intorno a esse. Il *conservatorismo* (o destra), che cerca di evitare il cambiamento, il *socialismo* (o sinistra), che cerca di accelerare il cambiamento, e il *liberalismo* (o centro riformista), che postula una via di mezzo (IRAEGUI 2010: 77).

Riferendosi alla Bolivia, Iraegui sostiene che il Paese ha attraversato storicamente due tendenze politico-ideologiche: da un lato, quelle tipicamente liberali (1880-1954 e 1984-2005); dall'altro, quelle di matrice nazional-populista (1954-1985 e 2006 in poi) (IRAEGUI 2010: 94-95). Il populismo è inteso come un modo di fare politica, motivo per cui è applicabile a diversi sistemi ideologici, siano essi di destra e/o di sinistra. Queste tendenze ideologiche sono corro-

borate da Fernando Molina (MOLINA 2009), quando fa una comparazione storica tra la Costituzione e l'ideologia, praticamente dalla fondazione della Repubblica fino alla fine del XX secolo.

In questo studio, intenderemo l'ideologia del MAS-IPSP come strumento e metodo di cambiamento del progetto di «trasformazione» o di transizione verso una nuova forma statale dallo «Stato coloniale-repubblicano» allo «Stato multinazionale o plurinazionale» (MAYORGA 2007: 146). Quindi si tratterà di illustrare come questo cambiamento politico abbia promosso una variazione nella filosofia della politica statale. L'ipotesi è che il governo del MAS-IPSP abbia ideologizzato la politica statale, internamente proponendo di modificare le regole del gioco democratico e le relazioni di potere del passato neoliberale, ed esternamente con una chiara determinazione – no agli accordi di libero scambio; no ai padroni, sì ai partner – di allontanarsi dalle relazioni con il paese del nord, gli Stati Uniti, per avvicinarsi piuttosto ai Paesi del Sud – Venezuela, Cina e Russia – e aprire relazioni con l'Iran. In altre parole, il criterio guida della politica estera è una posizione anti-imperialista e l'affermazione della sovranità politica contro l'imposizione e la sottomissione ai poteri esterni tradizionali.

1.2 Il populismo

Esistono varie definizioni di populismo (TAGUIEFF 1996: 55), a seconda del contesto politico o dell'ideologia dell'autore. In vari momenti storico-politici, questo termine è stato usato come stigma o come aggettivo qualificativo negativo. Tuttavia, deve essere soprattutto inteso come espressione dell'ascesa delle classi subalterne in sistemi politici chiusi. Inoltre – anche se con criticità – il populismo ha significato importanti progressi sociali per una grande maggioranza di settori rurali e popolari, compresa la loro inclusione nel sistema politico (IRAEGUI 2010: 99), perciò l'aggettivo «populista» non denota necessariamente una connotazione negativa, ma può solo definire un determinato processo politico.

Secondo Pierre-André Taguieff (TAGUIEFF 1996: 29-79), il termine «populismo» può essere concettualizzato come un tipo di mobilitazione sociale e politica. Non incarna un particolare tipo di regime politico, né definisce un particolare contenuto ideologico, oppure può essere inteso come un termine generico, che può essere applicato a diversi quadri ideologici e a diversi fenomeni politici.

Il populismo è definito in relazione a un'idea di democrazia, cioè in relazione a un tipo di regime o a un ideale politico. Un leader populista è visto come un *demagogo* cinico e talentuoso che, grazie al suo *carisma*, alla sua retorica e alle sue promesse, può prendere il potere attraverso i normali meccanismi di voto, con l'unico scopo di *distruggerli* o sovvertirli successivamente, mettendo fuori legge ogni opposizione, instaurando uno Stato con partito unico, eliminando le alternative e servendosi dell'indottrinamento (TAGUIEFF 1996: 30).

Per Taguieff, populismo e autoritarismo sono caratterizzati da una combinazione di tre caratteristiche:

1. *non prevedono la creazione di un "uomo nuovo"*, non cercano una mobilitazione totale per cambiare la società dalle fondamenta secondo un grandioso progetto ideologico messo in pratica politicamente da un unico partito, piuttosto si caratterizzano per un conservatorismo esplicito o nascosto che combina, ad esempio, modernizzazione autoritaria e dispotismo reazionario. Il loro obiettivo è quello di governare la società per monopolizzarne la sua ricchezza;
2. seguono in linea di massima una *logica radicale di esclusione*: «l'esclusione selettiva di tutti coloro che minacciano la stabilità sociale o i privilegi personali dei loro leader». A differenza dei regimi totalitari, l'«esclusione selettiva» non cerca di distruggere le relazioni sociali e lascia aperta la possibilità del pluralismo. Si tratta di «regimi pluralisti limitati», in cui è assente la militarizzazione totale della società;
3. «*la repressione che scatenano, se non è completamente moderata, non è indiscriminata*»; il che li distingue dai sistemi totalitari, che attuano un terrore illimitato. Ciò che viene

eliminata è la partecipazione libera, l'esercizio dei diritti civili (TAGUIEFF 1996: 32).

Seguendo Taguieff, il populismo emerge come un «anti-ismo» e un «negativismo»: ideologicamente «anti-capitalista» e «anti-imperialista». In questa espressione, «il populismo implica l'atto di essere contro» (TAGUIEFF 1996: 52). Il governo MAS-IPSP si posiziona “contro” la Repubblica, le sue istituzioni, la sua storia, in particolare le azioni dell'era neoliberale.

Tornando ad Aitor Iraegui, ci sono elementi comuni alle pratiche politiche populiste:

il loro carattere anti-sistemico, la rottura con le politiche precedenti (la posizione di rottura o di reazione critica al neoliberismo del governo MAS-IPSP), l'avversione per le élite, il richiamo conservatore a valori tradizionali come l'“ordine” (o le regole del gioco democratico stabilite nel passato), l'autorità, la patria, i valori religiosi, eccetera; il suo costante rivolgersi al popolo, lo sforzo interclassista di stabilire un'alleanza tra alcuni settori d'élite, frazioni di classe e strati inferiori tradizionalmente emarginati; e l'esistenza generale di leadership carismatiche (IRAEGUI 2010: 99).

Nel ciclo populista si fa definitivamente appello all'ideologia come elemento di mobilitazione e azione politica (IRAEGUI, 2010: 97), perché la logica è quella della riproduzione del potere e della mobilitazione sociale.

Tuttavia, per Enrique Dussel tutti questi elementi sarebbero «pura apparenza» e non basi legittime (DUSSEL 2010: 156). Per Dussel, il concetto di populismo è una «categoria» (DUSSEL, 2010: 139-165), perché in certe circostanze e in certe letture significa una cosa, in altre un'altra. Propone quindi di differenziare il populismo dal «popolare» e fundamentalmente dal «popolo». Ma «chi è il popolo?», si chiede Dussel. Il popolo non è il tutto, bensì un segmento o un pezzo della società (invisibilizzato, o quello che Gramsci chiamerebbe il blocco sociale degli oppressi). È anche una costruzione democratica della società, perché il popolo emerge rendendo visibile il dissenso. Per questo, è un soggetto e un attore storico, come sostiene García Linera. Dussel è chiaro quando opera questa

distinzione: a volte i politici rappresentano apparentemente il popolo ma non sono populistici, perché non agiscono direttamente con il popolo.

In effetti, la caratteristica ideologica del populismo è la *riproduzione del potere*, grazie ad alcuni elementi in comune: de-ideologizzazione, leader carismatico, ricerca del cambiamento e disprezzo per il passato, rottura dell'intermediazione politica, interculturalità, nazionalismo, nemico interno ed esterno e carattere sociale. A fronte di questa caratterizzazione, il governo MAS-IPSP è coerente con una rappresentazione «populista», perché agglutina le organizzazioni sociali di base (o il blocco sociale degli oppressi), anche con una presenza importante nell'Assemblea Plurinazionale, ma con chiare differenze rispetto alla Rivoluzione Nazionale del 1952 (IRAEGUI, 2012: 156-164). Su questa linea, per Luis Tapia, in Bolivia l'idea dello Stato plurinazionale è più incline a una pratica politica «nazional-popolare», a causa della complessità delle configurazioni produttive e politiche esistenti, attraversate dalla divisione delle classi sociali (TAPIA 2007: 52-56).

In questa categorizzazione, Carlos de la Torre (DE LA TORRE 2013), basandosi sulla concezione di Gino Germani, esemplifica il populismo latinoamericano e conclude che esistono tre ondate populiste. La prima è quella del populismo classico, in vigore tra gli anni '40 e '70. Un esempio di populismo classico è quello dell'Argentina di Juan Domingo Perón, perché era una persona carismatica e per la sua pratica politica durante il suo governo. La seconda è quella del neo-populismo degli anni '90, illustrato dalle figure di Carlos Menem in Argentina e Alberto Fujimori in Perù, i cui governi si opponevano allo statalismo e al nazionalismo redistributivo, e al contrario privilegiavano il mercato, escludendo i settori popolari. La terza, infine, è quella del populismo di «sinistra radicale», che includerebbe – nel primo decennio del XXI secolo – Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa, per le loro politiche economiche nazionaliste e redistributive e per la loro appartenenza a correnti politiche progressiste (DE LA TORRE 2013: 1-16).

Al di là di queste definizioni accademiche, che ci permettono di comprendere le caratteristiche della base ideologica del MAS-IPSP e le implicazioni del suo progetto politico, vale la pena interpretare il governo della “sinistra anti-sistema” – caratterizzata da lotte sociali e politiche contro il “modello neoliberale” e partecipazione continentale a riunioni e assemblee “anti-globalizzatrici” – e il discorso anticapitalista, antimperialista e antioccidentale nei diversi momenti e nelle manifestazioni nella politica statale.

2. Breve caratterizzazione della base ideologica del MAS-IPSP in Bolivia

Sulla base delle posizioni teoriche esposte nella sezione precedente, per comprendere il processo di cambiamento della realtà politica ed economica boliviana dal 2006 in poi è necessario fare un quadro della conformazione ideologica dominante rispetto al passato; in altre parole, la concezione del mondo del MAS e la metodologia che vuole applicare per cambiare la realtà esistente. Per capire la formazione ideologica dominante, è importante mettere in luce i tratti salienti del processo storico che ha portato all’emergere dell’ex presidente Evo Morales, perché in Bolivia è cambiata in modo irreversibile una situazione politica, economica, sociale e culturale.

Il contesto del progetto politico del MAS risale al 1995, quando, per la prima volta, i movimenti contadini indigeni più importanti in Bolivia – la Confederazione Sindacale Unica dei Lavoratori Contadini Boliviani (CSUTCB), la Confederazione Nazionale dei Colonizzatori Boliviani (CNCB), la Federazione Nazionale delle Donne Contadine Boliviane “Bartolina Sisa” (FNMCB-BS) e la Federazione dei Coltivatori di Coca del Tropico di Cochabamba (HARNECKER, FUENTES 2008: 79) – formarono un proprio strumento politico con il nome di Asamblea per la Sovranità dei Popoli (ASP), decidendo di passare dalle lotte di pura rivendicazione alla conquista del potere politico. Solo nel 1998 l’ASP si è trasformata in Movimento per il

Socialismo (MAS): non un partito, ma uno Strumento Politico per la Sovranità del Popolo, da cui l'acronimo MAS-IPSP. Poi, nel 2007, è riuscito a registrarsi per partecipare alle elezioni generali come MAS-IPSP.

Da allora, il MAS è un progetto politico che rappresenta le identità e le rivendicazioni contadine ed etno-culturali, basato su un conglomerato di organizzazioni sindacali, movimenti sociali e popolazioni indigene (MAYORGA 2011: 21-22). Tuttavia, a metà del primo decennio del nuovo secolo, questo movimento non era più composto solamente di contadini e indigeni, come all'inizio. A causa della rottura del modello neoliberale nel 2002 e della crisi politica dello Stato del 2003 e soprattutto grazie all'energia accumulata dal popolo, il MAS ha iniziato a costruire un'agenda nazionale di lotte ant imperialiste, ampliando la partecipazione di altri settori della classe media intellettuale, attivisti e leader di organizzazioni popolari, con l'obiettivo di cambiare la storia politica, economica e sociale del Paese (HARNECKER, FUENTES 2008).

Detto questo, all'interno del governo del MAS, che è di sinistra anti-sistema, possiamo trovare almeno due tendenze o basi ideologiche: l'*indigenismo*, rappresentato come segnale dall'ex ministro degli Esteri e attuale vicepresidente David Choquehuanca, anche se lui non si definisce indigenista ma indigeno, perché non viene da fuori; e la *sinistra* di origine marxista o «marxismo etnico» (MOLINA 2009: 39), rappresentata dall'ex vicepresidente Álvaro García Linera.

Questa base ideologica si concretizza in un'azione di natura nazionalista-populista (DE LA TORRE 2013; LASERNA 2007), dovuta fondamentalmente al carisma dell'allora presidente Morales, alle sue promesse di cambiamento e alla sua sensibilità sociale. Populista, per la sua origine popolare o rurale nell'emergere da gruppi sociali emarginati, Morales ha cercato l'inclusione e la giustizia sociale e migliori livelli di democrazia attraverso politiche sociali di stampo popolare². Nazionalista, con l'idea della nazione perenne-

² Politiche del lavoro (e sociali): D.S. n. 28699, maggio 2006; Legge del foro sindacale. Tariffa

mente sotto attacco dall'estero, ha approntato un discorso contro l'imperialismo statunitense e le imprese straniere del Nord, che lo obbligano a mantenere il suo *caudillismo* (LASERNA 2007: 101-117).

2.1. L'indigenismo

Per comprendere il processo ideologico politico di cambiamento condotto dal MAS-IPSP, dobbiamo evidenziare il paradigma indigenista dell'attuale vicepresidente, David Choquehuanca, che è la coscienza indigena *aymara*-contadina del governo, perché la maggior parte dei leader *aymara* si riconosce in lui (LASERNA 2007: 101). Egli rappresenta il «volto indigeno della Bolivia» (STEFANONI 2007: 50), perché è l'anello di congiunzione tra il governo e le organizzazioni sociali, soprattutto quelle *aymara*. Anche se, in termini ideologici, Choquehuanca è più strettamente legato al processo politico cubano, perché la sua formazione politica proviene da Cuba (SVAMPA ET AL. 2010: 2013-228).

L'indigenismo, sia nella sua versione indianista che in quella *katarista*, ha una chiara vocazione al riconoscimento dell'eterogeneità, attraverso la rivendicazione etno-culturale di coloro che non sono stati presi in considerazione dal potere coloniale o dallo Stato apparente, come direbbe René Zavaleta, ed è per questo che si fa riferimento al processo di decolonizzazione dello Stato, sottolineando l'esclusione della maggioranza indigena (MAYORGA 2006: 153-155).

Il ricercatore *aymara* Pablo Mamani, per approfondire questo movimento indigeno *katarista*, parla della versione di «indianismo-*katarismo*», che sono i due principali tronconi politico-ideologici *aymara* presenti nel processo politico del MAS-IPSP (MAMANI 2011: 118). In questo senso, è necessario distinguere tra *indigenismo* e *indianismo*. Gli indianisti, che si articolavano soprattutto attorno

di dignità, reddito di dignità per gli ultrasessantenni, bonus annuale "Juancito Pinto", bonus per madri e figli "Juana Azurduy". Inoltre, le politiche sociali nell'ambito dei legami politico-ideologici con Venezuela e Cuba, come i programmi di «alfabetizzazione» e «operazione miracolo»; e i progetti produttivi nell'ambito del TCP.

al Movimento indigeno Tupaj Katari (MITKA) e al Partito Indigeno, non si consideravano indigenisti ma indianisti, dal momento che usavano il termine «indio» come un vessillo che cambiava di significato. Nelle parole di Reinaga «come indios ci hanno oppresso, come indios ci libereremo». In questo caso per Fausto Reinaga l'indianismo costituiva una posizione anticoloniale (LUCERO 2007: 319-334). Di conseguenza, l'indianismo voleva la liberazione delle nazioni oppresse e non considerava la componente di classe come facevano gli indigenisti.

L'indigenismo, sia nella sua versione indianista che in quella *katarista*, che è un prodotto dello sviluppo ineguale del capitalismo, è stato preso in considerazione in tutti gli ambiti del nuovo Stato plurinazionale, sotto la nozione di Stato multinazionale. Allo stesso modo, secondo la nuova Costituzione, l'indigenismo sarebbe caratterizzato dal fatto che i contadini indigeni originari sono i principali detentori della sovranità del Paese.

In questo contesto, il governo del MAS ha sempre affermato di rappresentare ed esprimere i sentimenti dei settori popolari esclusi o emarginati. In pratica, però, non è un governo indigeno, proprio per le azioni che esprime in termini di *appartenenza* e *rappresentatività*, dal momento che Evo Morales rappresenta principalmente il settore dei coltivatori di coca nel Chapare. Sebbene il governo si sia dimostrato sensibile alle istanze indigene provenienti dalla base e queste si siano tradotte in uno spazio nelle politiche pubbliche del governo del MAS, ciò non appare sufficiente per poterlo qualificare quale governo comunitario indigeno, in quanto il carattere indigeno rimane molto formale e soprattutto di facciata, a causa delle continue violazioni dei diritti costituzionali indigeni. Forse la più preoccupante è la violenza – al limite della repressione – che circonda il progetto governativo di costruire l'autostrada Villa Tunari-San Ignacio de Moxos attraverso il Territorio Indigeno e il Parco Nazionale Isiboro-Sicuro (TIPNIS) (SCHAVELZON 2011: 73-84). Ciò appare il frutto di un ragionamento indigenista confuso, tra ciò che si vuole e ciò che si può fare.

Nel campo delle relazioni internazionali, si propone un paradigma indigeno delle relazioni diplomatiche basato su quattro assi principali: a) il riconoscimento e la pratica dei diritti collettivi dei popoli e delle società indigene; b) la complementarità tra uomo e natura; c) lo scambio e la reciprocità comunitaria; d) i codici, i simboli e le cerimonie dei popoli nativi. Questi elementi si muovono negli spazi simbolici delle relazioni diplomatiche del governo e occupano un posto importante nel discorso non solo di Choquehuanca, ma anche di alcune autorità del ramo esecutivo, una tendenza che trovava grande applicazione – almeno durante il primo mandato – negli atti cerimoniali compiuti dal Ministero degli Esteri, ma l'orientamento della politica estera era diretto dal *Palacio Quemado*³.

2.2. La sinistra marxista

Dall'altra parte, all'interno del MAS troviamo la sinistra marxista, rappresentata dall'ex vicepresidente Álvaro García Linera, insieme a un gruppo di intellettuali radicali – dagli ideologi marxisti ai tecnocrati – che ha proposto grandi cambiamenti per la Bolivia e nell'arena internazionale si è venduto come il continuatore del lavoro dei marxisti (ZEGADA 2012: 121-135). García Linera è colui che ha cercato di definire il processo come una transizione al socialismo del XXI secolo. Nella sfera economica, ha sottolineato la necessità di espandere e rafforzare il ruolo dello Stato nell'attività economica, recuperando la proprietà e la gestione delle risorse naturali come base per l'accumulazione, al fine di portare avanti l'industrializzazione con sovranità (LASERNA 2007: 101). Nella sfera socio-politica, prima della promulgazione della nuova Costituzione Politica dello Stato, è stato lui a stabilire le differenze tra «Stato coloniale» e «Stato multinazionale» (GARCÍA LINERA 2005), quest'ul-

³ Il Palacio Quemado è stato la sede principale del governo boliviano, nei periodi 1853-1875, 1899-2018 e 2019-2020 [NdC].

timo caratterizzato da un'inclusione etnico-democratica basata sul riconoscimento della diversità delle identità.

Secondo García Linera, la colonia aveva costruito il proprio discorso in relazione all'«indianità», in cui l'indigeno era un soggetto non addestrato e non illuminato, indottrinato, guidato, governato e sottomesso. Durante l'indipendenza, il pensiero coloniale non cambiò in modo significativo e l'indigeno fu condannato a pagare un tributo e a essere escluso dai livelli più alti del potere coloniale (GARCÍA LINERA 2005: 11-12). In seguito, nonostante il salto di qualità avvenuto nel Paese con la Rivoluzione nazionale del 1952, le strutture di dominazione prevalsero praticamente fino al primo decennio del XXI secolo. La conoscenza culturale legittima da parte dei gruppi indigeni è stata determinata dall'accesso a una lingua diversa dalla propria (lo spagnolo) e dall'adozione di modelli culturali urbano-meticcianti (GARCÍA LINERA 2005: 16-17). Questa costituzione della nuova lingua avrebbe creato una nuova forma di esclusione degli indigeni, applicata in modo «docile», permettendo agli eredi delle vecchie classi dirigenti di rimanere al potere.

Questa sarebbe la logica dello «Stato monoculturale» per García Linera, che mette in discussione questa logica e sottolinea che per costituire una nazione non basta l'uniformità culturale ed economica, ma occorre anche il riconoscimento della pluralità etnico-culturale, soprattutto etnica. In questo senso, teoricamente, il nuovo Stato dovrebbe rispondere alla richiesta di riconoscimento delle identità etniche, culturali e linguistiche e aprire l'orizzonte della multinazionalità indigena. La riconciliazione tra Stato e società sarà quindi possibile attraverso una riforma dello Stato che riconosca il multiculturalismo. Questo è il progetto che richiede allo Stato di adottare una costituzione plurinazionale (GARCÍA LINERA 2005: 58-59). D'altra parte, García Linera trova nel riconoscimento dell'autogoverno delle popolazioni minoritarie il mezzo per trovare stabilità e coesione nello Stato, poiché questo stabilirebbe una comunità politica in cui la diversità etnica sarebbe riconosciuta nelle

sue prerogative e nei suoi poteri come collettività (GARCÍA LINERA 2005: 67-68).

Gli scritti di García Linera sono stati importanti per il processo costituente. Se nel 2009, nello *Estado en transición...*, vedeva lo Stato come «una costruzione politica di monopoli legittimi su alcune risorse scarse della società: la coercizione, le risorse economiche pubbliche e la legittimazione» (GARCÍA LINERA ET AL. 2010: 9), sosteneva anche che lo Stato plurinazionale ha una composizione sociale «indigeno-popolare» e borghese, insieme ai piccoli e medi produttori terrieri che costituiscono il nuovo blocco di potere nazionale (GARCÍA LINERA ET AL. 2010: 29).

Secondo Orellana, lo sviluppo del MAS è l'espressione della dialettica tra contadini e piccola borghesia urbana, tra un movimento di classe ant imperialista e un movimento fondamentalmente democratico di classi medie intellettuali, cioè come una sorta di *unidad degli opposti*, che Evo Morales aveva definito nel suo insediamento come *un'alleanza tra identità culturale e capacità intellettuale* (ORELLANA 2007: 18).

Per quanto riguarda le coincidenze e le differenze tra la posizione indigenista e quella della sinistra marxista, si può dire che il governo del MAS ha un carattere ibrido tra l'indianismo-*katarismo* indigenista, che gestisce il discorso e i simboli dei valori ancestrali intorno ai colori dell'arcobaleno, che sono strettamente andini; e la "sinistra nazionalista" che afferma la proprietà e la gestione delle risorse naturali e la progettazione delle politiche pubbliche. Attraverso le sue azioni pratiche, la base ideologica della corrente indigena esprime più che altro un carattere formale, dovuto alla sua rilevanza e rappresentatività all'interno del partito di governo. In realtà, i pensieri e gli scritti di García Linera hanno incontrato molti ostacoli quando si è trattato di metterli in pratica, il che ha generato molte critiche da parte di quegli intellettuali di sinistra di tendenza marxista che inizialmente erano sostenitori del «processo di cambiamento» in Bolivia.

Nel campo delle relazioni internazionali, García Linera non ha riferimenti importanti, se non quelli che hanno a che fare con il condizionamento esterno nei confronti dei governi di uno Stato repubblicano con caratteristiche coloniali e di dominio in termini di disponibilità di risorse naturali e di generazione di surplus economico. In questo senso, c'è una netta differenza con l'indigenismo di David Choquehuanca, che ha cercato di mettere in pratica il pensiero indigenista nelle relazioni internazionali rievocando alcuni valori ancestrali intorno alla bandiera dell'arcobaleno, ai simboli e alle cerimonie dei popoli nativi, soprattutto nell'ovest del Paese, nel quadro della «Diplomazia dei Popoli».

3. Base ideologica e politica statale: le sue manifestazioni

L'ascesa al potere di Evo Morales come presidente ha portato con sé una serie di cambiamenti sostanziali nella politica e nell'amministrazione dello Stato boliviano⁴, che sono stati fondamentali per la realizzazione di un'ampia esigenza della società boliviana. Per questo motivo, in questa sezione faremo riferimento ad alcune delle manifestazioni della politica statale – sia in politica interna, che estera – che sono state stabilite dopo il cambio di paradigma politico prodotto dal governo del MAS, dal 2006 fino alla frattura politica del 2019. Inoltre, verranno analizzate le conseguenze del nuovo paradigma ideologico sull'attuazione della politica statale in Bolivia.

Il cambiamento più significativo a livello interno è stata la promulgazione della nuova Costituzione Politica dello Stato (CPE), approvata da un referendum ed entrata in vigore il 7 febbraio 2009.

La Costituzione stabilisce la configurazione del «nuovo Stato» in cui la diversità è inclusa e valorizzata come base principale del governo. In questa nuova configurazione, le relazioni internazionali non sono state tralasciate e sono una pietra miliare del nuovo Sta-

⁴ La crisi politica è stata risolta, si è concluso il ciclo della democrazia pattizia e si è operata una trasformazione dei modelli di governance democratica (MAYORGA 2006).

to plurinazionale, in quanto condizionate dai principi di giustizia, equità e riconoscimento delle asimmetrie tra gli Stati⁵.

La gestione del programma economico da parte del governo MAS-IPSP è stata caratterizzata dall'elaborazione di un insieme di politiche⁶ che restituiscono allo Stato il suo ruolo di guida nell'attività economica. La politica di nazionalizzazione degli idrocarburi è stata una delle misure che hanno favorito l'asse della politica economica boliviana con i processi di nazionalizzazione e industrializzazione delle risorse naturali per la generazione di eccedenze e l'amministrazione del reddito e la sua distribuzione, oltre agli alti prezzi sul mercato internazionale, che ponevano il Paese in una posizione privilegiata a livello internazionale.

La posizione ideologica del MAS-IPSP prende la forma – nel processo interno – di un'azione populista (LASERNA 2007; DE LA TORRE 2013), in primo luogo per il carisma del presidente Evo Morales, e in secondo luogo per le promesse di cambiamento dell'amministrazione pubblica e del suo carattere sociale con il popolo. Evo Morales è populista a causa delle sue origini popolari o rurali, dove i movimenti sociali attraverso le organizzazioni sociali popolari svolgono un ruolo di guida formale o simbolica del potere e cercano di mostrare una maggiore sensibilità alle richieste insoddisfatte della maggioranza dei settori sociali. Ma è molto difficile descrivere Evo Morales come un demagogo, perché ha effettivamente mantenuto le promesse fatte al popolo, grazie al buon reddito percepito durante il suo governo, e in questo senso è stato visto come un fornitore di opere a beneficio della popolazione. A causa di questa complessità, forse non è appropriato etichettarlo come populista, ma conviene piuttosto analizzare il fenomeno del MAS come un processo politico a sé stante. Questa è la dimensione pragmatica della politica statale in Bolivia.

⁵ Nuova Costituzione politica dello Stato, artt. 265 e 266. Testo definitivo, ottobre 2008.

⁶ La nazionalizzazione e le politiche redistributive, D.S. No 28701 del 1/05/2006; politiche sociali con popolare; disposizioni in politica del lavoro, D. S. No 28699 del 1/05/2006; politica democratica e diritti umani (MAYORGA 2008: 3-7).

Il governo del MAS, pur avendo un carattere sociale indigeno, pretende di rappresentare ed esprimere i sentimenti dei settori indigeni esclusi o popolari, e persino di essere il principale detentore della sovranità. Dal mio punto di vista, non sembra essere un governo indigeno, perché, come già osservato, tale carattere è molto “formale”, e soprattutto rimane in apparenza a causa delle continue violazioni – al limite della repressione – dei diritti costituzionali indigeni. In altre parole, il governo indigeno non è realmente un governo indigeno, perché le sue azioni lo rendono un governo corporativo di grande complessità in termini di rilevanza e rappresentatività, dal momento che Evo Morales rappresentava e rappresenta maggiormente il settore dei coltivatori di coca, fondamentalmente del Tropico di Cochabamba, il Chapare, e non faceva parte dei movimenti di rivendicazione indigena nel loro complesso; mentre García Linera rappresentava un settore intellettuale radicale che vuole governi forti per la Bolivia. Nel complesso, perciò, il governo del MAS non rappresenta un governo indigeno in quanto tale; al contrario, un governo indigeno significherebbe definire il suo obiettivo di ricomposizione dell’intero “nuovo” Stato Plurinazionale sulla base del carattere indigeno. Questo è il motivo per cui il governo del MAS è soggetto alle pressioni contraddittorie di settori e gruppi sociali differenti.

Considerata la definizione di populismo, in politica estera il governo del MAS, non è stato molto attivo, dal momento che nella politica estera non esiste il senso di popolo. In questo contesto, la sua posizione ideologica è più antimperialista che populista. Essa è basata sull’idea che la Bolivia sia permanentemente sotto attacco dall’estero con una politica di imposizione e dominio da parte delle grandi potenze esterne tradizionali, con l’ovvio obiettivo di recuperare la “dignità” nazionale, con un discorso contro l’imperialismo statunitense, nel tentativo di rivendicare la sovranità nazionale. Per questo motivo, la sua azione è quella di andare contro gli USA, e in questo modo cercando di formare un blocco tra coloro che sono contro gli USA, attirando le simpatie di Cina, Russia, India, Iran,

Vietnam, Libia, Venezuela, Messico, separandosi dall'Unione Europea.

In questo senso, la Bolivia segue la struttura politico-istituzionale delineata nella nuova Costituzione e le linee guida stabilite nel Piano di Sviluppo Nazionale⁷. A tale scopo sono stati promossi dei cambiamenti, come la rottura delle relazioni con gli Stati Uniti, il rifiuto delle iniziative di accordo di libero scambio (ALS) e il disinteresse per i vantaggi del sistema di preferenze commerciali (ATPDEA).

D'altra parte, l'arrivo di nuovi partner come il Venezuela, la Cina, la Russia, il Vietnam e le relazioni con l'Iran hanno portato a una libertà di relazioni con un altro pianeta. Per questo, il governo del MAS ha favorito le nuove proposte sudamericane che promuovono l'integrazione economica con la sovranità e il rispetto dell'autodeterminazione dei popoli, come l'ALBA, l'UNASUR e la CELAC⁸, istanze orientate alla cooperazione tra i popoli e al commercio equo e solidale che introducono nuove variabili concettuali, in un appello affinché i Paesi si autodeterminino e non permettano il superamento della loro sovranità sia in politica che in economia, nel rispetto del diritto internazionale. Queste sono alcune manifestazioni del cambiamento nelle relazioni internazionali. Il rapporto della Bolivia con i nuovi progetti di integrazione è quindi quello di un piano strategico di orientamento non capitalista, che cerca di rompere con le politiche di integrazione neoliberiste e di libero mercato degli anni '90. La riaffermazione della sovranità nazionale è stata un fattore determinante nelle relazioni internazionali, come afferma giustamente l'internazionalista Sebastián Santander (SANTANDER 2009): «il carattere nazionalista dei governi latinoamerica-

⁷ Programma proposto dal governo di Evo Morales, 2006-2010, per costruire e consolidare una Bolivia dignitosa, sovrana, produttiva e democratica. Ministero della Pianificazione dello Sviluppo, La Paz, giugno 2006, capitolo VI.

⁸ Acronimi di: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América; Unión de Naciones Suramericanas; Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [NdC].

ni, in particolare di quello boliviano, è un fattore determinante per la forma delle relazioni nell'ambiente regionale».

Tuttavia, dopo la frattura politica del 2019 e la sconsiderata presidenza ad interim di Jeanine Áñez (10/10/2019), che ha preannunciato uno spostamento politico ideologico in direzione conservatrice, l'inversione di tendenza è confluita nell'ascesa al potere di Luis Arce, candidato del MAS-IPSP, a seguito delle elezioni presidenziali (18/10/2020), che hanno permesso di ripristinare il carattere nazionalista e la rotta progressista in politica estera, ripristinando diverse relazioni bilaterali interrotte dal governo ad interim. Se da un lato queste azioni hanno fatto sperare in un possibile ritorno alla politica estera del 2006, dall'altro hanno dato priorità alle agende di politica interna piuttosto che estera, per far fronte alla crisi sanitaria e alla profonda recessione economica causata dalla pandemia Covid-19, con una contrazione del PIL dell'11% nel 2020 (INE, 2022).

Nel primo anno del governo di Luis Arce, le azioni in ambito multilaterale erano volte a dimostrare che nel 2019 in Bolivia c'era stato un «colpo di Stato», come ha dichiarato l'ex ministro degli Esteri e attuale ambasciatore presso le Nazioni Unite (ONU) Diego Pary. Le relazioni internazionali della Bolivia con Venezuela, Cuba, Russia, Cina e Iran, con cui erano state interrotte le relazioni bilaterali, «sono state ripristinate». Ha anche sottolineato i passi compiuti per far rientrare la Bolivia nel Movimento dei Paesi Non Allineati e nell'ALBA, così come il recupero della presenza della Bolivia nelle Nazioni Unite (ONU) come parte del Consiglio dei Diritti Umani e di quello Economico e Sociale (ROMANO 2021). Dall'altro lato, va considerato il rapporto conflittuale della Bolivia con l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), dovuto al fatto che questa organizzazione è stata uno degli attori della destabilizzazione democratica del Paese nel 2019.

Sulla stessa linea, il presidente Luis Arce, nella relazione sul primo anno di amministrazione del suo governo, ha spiegato che durante il governo ad interim di Jeanine Áñez, che si è proposto di de-ideologizzare le relazioni internazionali della Bolivia, la di-

plomazia avrebbe vissuto «uno dei suoi momenti più bui», poiché ha messo da parte una politica estera «dignitosa e sovrana» per allinearsi al potere degli Stati Uniti.

Da parte sua, in virtù della causa politico-ideologica, la Bolivia ha ripreso le relazioni bilaterali con quei Paesi che si trovano sulla stessa linea, motivo per cui il Ministero degli Esteri boliviano ha accolto con favore le elezioni in Nicaragua, sottolineando che si è trattato di una «vocazione democratica». Per lo stesso motivo, la Bolivia si è astenuta dal votare a favore della risoluzione che chiedeva alla Russia di «ritirare immediatamente, completamente e incondizionatamente» tutte le sue forze militari dal territorio dell'Ucraina, sostenendo che si tratta di un Paese sovrano non allineato agli interessi dell'imperialismo. Le critiche non si sono fatte attendere, non solo da parte dell'opposizione politica e di ex presidenti come Eduardo Rodríguez Veltzé, ma anche da parte della comunità internazionale, che ha messo in discussione e criticato la posizione assunta dalla Bolivia, come Human Rights Watch (HRW).

Conclusioni

La base ideologica del governo del MAS-IPSP si fonda su due tendenze non del tutto uniformi. Una è costituita dall'indigenismo, attraverso il discorso e la gestione simbolica e dei valori culturali dell'attuale vicepresidente ed ex ministro degli Esteri, David Choquehuanca, benché il carattere indigeno all'interno del governo sia molto formale, soprattutto finto, proprio per le sue azioni complesse, che riducono la visione indigenista. L'altra tendenza è rappresentata dalla sinistra marxista, a cui si deve il disegno di politiche economiche di nazionalizzazione e industrializzazione, di recupero delle imprese statali per generare e gestire il surplus.

Questa base ideologica, a livello interno, si concretizza in un'azione di natura populista, in primo luogo per il carisma di Evo Morales e in secondo luogo per la sua pratica politica nella gestione pubblica e per il suo carattere sociale verso il popolo, grazie al buon

reddito percepito, per cui è stato visto come benefattore per il popolo, che lo ha considerato il più grande *caudillo*.

Esternamente, la dimensione populista non pare avere grandi implicazioni per l'assenza del discorso populista nel linguaggio degli ambasciatori o dei diplomatici. La posizione ideologica del Mas appare pertanto più antimperialista o anticapitalista che populista, per l'ovvio contenuto di recupero della "dignità" nazionale, attraverso il discorso contro l'imperialismo nordamericano e il tentativo di recuperare la sovranità nazionale. Il governo del MAS è un governo nazionalista che, nell'arena internazionale, si muove verso l'antimperialismo, l'anticapitalismo o l'antioccidentalismo.

Infine, le azioni di politica estera del MAS sono state interrotte dalla frattura politica del 2019, quando la diplomazia boliviana ha vissuto «i suoi momenti più bui», come ha dichiarato il presidente Luis Arce nella sua relazione al Parlamento. Di conseguenza, è stata recuperata una politica estera «dignitosa e sovrana», che ha permesso di ripristinare il carattere nazionalista e la rotta progressista in politica estera. A tale scopo, le azioni sono state finalizzate a dimostrare che in Bolivia nel 2019 c'è stato un «colpo di Stato». Si è cercato di riprendere la presenza della Bolivia nel contesto internazionale e le sfide sono dirette a una prospettiva di legami del Paese con il mondo, sia in ambito multilaterale che regionale e bilaterale.

Bibliografia

- ALBO, X. (2009). *Muchas naciones en una*, in ROJAS G. (a cura di). *¿Nación o naciones boliviana(s)? Institucionalidad para nosotros mismos*, CIDES, Colección 25 aniversario, La Paz.
- L.H. ANTEZANA (2007). *Sistema y proceso ideológico en Bolivia (1935-1979)*, «Decursos, Revista de Ciencias Sociales», CESU-UMSS, La Paz.
- N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (1982). *Diccionario de política*, Siglo Veintiuno Editores, México.
- N. Bobbio (2008). *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Quinta reimpresión, México.

- A. CUEVA (1982). *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI, México.
- I. GHITA, E. GELLNER (1970). *Populismo. Sus significados y características nacionales*, Amorrortu, Buenos Aires.
- D. CHOQUEHUANCA (2006). *Poder y relaciones internacionales*, in *Nuevas visiones sobre las relaciones internacionales de Bolivia*, FBDM, Temas de reflexión y debate N° 11, La Paz.
- C. DE LA TORRE (2013). *El populismo Latinoamericano, entre la democratización y el autoritarismo*, «Nueva Sociedad», Fundación Friedrich Ebert, Argentina, Junio 2013, pp. 1-16.
- E. DUSSEL (2010). *El pueblo, lo popular y populismo in Pensando el Mundo desde Bolivia*, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, I Ciclo de seminarios internacionales, La Paz.
- R. FFRENCH-DAVIS (2005). *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Siglo XXI, Argentina.
- Á. GARCÍA LINERA (2005). *Estado Multinacional*, Malatesta, La Paz.
- Á. GARCÍA LINERA ET AL. (2010). *El estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación*, in *El Estado. Campo de lucha*, CLACSO/Muela del Diablo/Comuna, La Paz.
- M. HARNECKER, F. FUENTES (2008). *MAS-ISPB. Instrumento político que surge de los movimientos sociales*, Centro Internacional Miranda, Caracas, Venezuela.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2022). *Serie histórica del Producto Interno Bruto*, Estadísticas Económicas: <<https://www.ine.gob.bo/index.php/pib-anual/>>.
- A. IRAEGUI (2010). *La contribución de lo político al conflicto in Del conflicto al Entendimiento*, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, Informe Especial, La Paz.
- A. IRAEGUI (2012). *La democracia en Bolivia*, Plural Editores, La Paz, Bolivia.
- R. LASERNA (2007). *El caudillismo fragmentado*, «Nueva Sociedad», 209, pp. 100-117.
- J.A. LUCERO (2007). *Fanón y Reinaga: los orígenes “africanos” del indianismo en los Andes*, in J.L. SAAVEDRA (a cura di). *Educación superior interculturalidad y descolonización*, PIEB-CEUB, La Paz.
- P. MAMANI (2011). *Katarismo-Indianismo. ¿“Radical diferencia” ante el capitalismo y socialismo?*, in *Katarismo-Indianismo. Ante la*

- izquierda y la derecha*, «Willka», 5, 5, pp. 95-124.
- F. MAYORGA (2007). *Nacionalismo e indigenismo en el MAS: los desafíos de la articulación hegemónica*, «Decursos, Revista de Ciencias Sociales», VIII, 5 y 16.
- F. MAYORGA (2008). *El gobierno de Evo Morales: Cambio político y transición estatal en Bolivia*, in Y. MURAKAMI (a cura di). *Tendencias Políticas actuales en los países andinos*, Kyoto, CIAS, Discussion Paper No 5. Disponible in: <<http://www.cias.kyoto-u.ac.jp/Image/pdf/ciasdp05.pdf>>.
- F. MAYORGA (2011). *El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia*, in ID., *Dilemas, Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*, cap. 2. Disponible in <www.mayorga.pieb.com.bo/archivos/articulo_mayorga.pdf>.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2010). *Vivir Bien: diplomacia por la vida*, Mensajes y documentos sobre el Vivir Bien 1995-2010, Entrevista a Evo Morales Ayma. La Paz, 24 de septiembre de 2007, L.
- F. MOLINA (2009). *La ideología de la constitución 2009*, Fundación Milenio, La Paz.
- HONORABLE CONGRESO NACIONAL (2008). *Nueva Constitución Política del Estado*, Artículos 265 y 266. Texto final compatibilizado, octubre 2008, La Paz.
- L. ORELLANA AILLÓN, (2006). *Hacia una caracterización del gobierno de Evo Morales*. *Nacionalismo, populismo y régimen de acumulación en Bolivia*, «Observatorio Social de América Latina», VI, 19 disponible in <<https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal19/aillon.pdf>>.
- G. ROMANO (2021). *La política exterior de Bolivia retoma la ruta progresista*, Bolivia.com, 10/11/2021, Disponible in <<https://www.bolivia.com/actualidad/politica/politica-exterior-boliviana-retoma-ruta-progresista-327311>>.
- S. SANTANDER (2009). *El “giro a la izquierda” en América Latina: Fragmentación y recomposición de la geopolítica regional*, «Cuaderno sobre Relaciones Internacionales, Regionales y Desarrollo», 4, 7.
- S. SCHAPELZON (2011). *El conflicto del TIPNIS y los derechos*

- plurinacionales en Bolivia*, Juiz de Fora, v. 6, n. 1 e 2, p. 73 a 84, jan./dez. 2011. Disponibile in: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/article/view/12157/6386>>.
- P. STEFANONI (2007). *Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales*, «Nueva Sociedad», 209, mayo-junio.
- M. SVAMPA ET AL. (2010). *Balance y perspectivas. Intelectuales en el primer gobierno de Evo Morales*, «Le Monde diplomatique-FES», Edición boliviana.
- P.-A. TAGUIEFF (1996). *Las ciencias políticas frente al populismo: de un espejismo conceptual a un problema real*, in P. PICCONE, ET AL. *Populismo postmoderno*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, pp. 29-79.
- L. TAPIA (2007). *Una reflexión sobre la idea de estado plurinacional*, in OSAL, CLACSO, VIII, 22, Buenos Aires, disponible in < <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22Tapia.pdf>>.
- E. TICONA ALEJO (2006). *La diplomacia indígena, la diplomacia de los pueblos. Hacia la descolonización de las relaciones internacionales*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, s/f, (inédito), La Paz.
- L. TOMASSINI (1991). *Glosario*, s/e, Buenos Aires, (mimeo), pp. 320.
- M.T. ZEGADA (2012). *Los nuevos contornos de la izquierda boliviana*, «Tinkazos», 15, 31, pp. 121-135.

La ribellione dei cittadini. La Bolivia contro la pretesa tirannica

Gonzalo Rojas Ortuste
CIDES-UMSA

Il governo del MAS ha cessato di essere legittimo nel momento in cui ha deciso di non rispettare il risultato del referendum del 21F [febbraio 2016] e ha iniziato a pianificare come superare questo ostacolo per una nuova ricandidatura¹. Il terzo mandato di Evo Morales e Álvaro García Linera, iniziato nel 2015, è stato reso possibile grazie a un parere del Tribunale Costituzionale, che ha ignorato una disposizione transitoria della Costituzione approvata nel 2009, che limitava la rielezione a un solo mandato successivo (art. 168) e non lasciava dubbi sul fatto che un primo mandato rien-

¹ Evo Morales è stato Presidente della Bolivia per tre mandati presidenziali successivi e consecutivi. Primo mandato: dal 22 gennaio 2006 al 2010. Secondo mandato: riconfermato dopo l'approvazione della nuova Costituzione nel 2009 (approvata dalla maggioranza parlamentare filo governativa/presidenziale). Terzo mandato: eletto nuovamente nel 2014, fino alla rinuncia nel novembre 2019. Per legittimare la quarta candidatura nonostante il vincolo dei due mandati introdotto dalla nuova costituzione masista venne indetto un referendum costituzionale (quello che viene denominato come il 21F dalle opposizioni) per decidere se modificare l'articolo 168 della Costituzione boliviana. Il risultato fu un NO alla modifica, con circa il 51,3% degli elettori contrari e il 48,7% favorevoli. Nonostante la sconfitta al referendum, Evo Morales si candidò comunque alle elezioni del 2019 grazie a una controversa sentenza del Tribunale Costituzionale, che dichiarò la ricandidatura come un diritto umano [NdC].

trasse in questo calcolo: «I mandati precedenti all'entrata in vigore della presente Costituzione sono presi in considerazione ai fini del calcolo dei nuovi mandati (prima disposizione transitoria, secondo comma della Costituzione)». Inoltre, questa disposizione transitoria faceva parte degli accordi politici che permisero all'Assemblea Costituente di produrre un testo costituzionale da sottoporre a referendum e, dopo la sua approvazione, entrare in vigore.

All'epoca, Evo Morales dichiarò che, come gesto di generosità, accettava i termini dell'accordo politico affinché la nuova Costituzione potesse essere approvata con un referendum. Oltre a impegnarsi di parola, iniziava a fare promesse che avevano valore legale, non essendo facoltative, nemmeno per un governante con un significativo sostegno popolare.

1. La crisi scatenata e contenuta: ottobre e novembre 2019

Convinto dalla propria insistente propaganda e dai successivi successi elettorali, il partito al potere indisse un referendum per modificare l'articolo 168 della Costituzione, che stabilisce inequivocabilmente il limite di una sola rielezione consecutiva. In precedenza, però, va ricordato che il Tribunale Supremo Elettorale (TSE) era già stato rinnovato, perché le elezioni del 2014 non erano state trasparenti come le precedenti, in quanto erano stati modificati i collegi uninominali (poco più della metà dei rappresentanti della Camera dei Deputati) e nelle elezioni subnazionali del 2015 – le meno trasparenti fino ad allora – era stata eliminata l'intera lista di candidati (più di 200) che i sondaggi indicavano come probabili vincitori nel Beni². Così, finché non si è insediato l'organo collegiale che ha formalmente diretto le elezioni del 2019, quello che si è insediato nel 2015 deve essere considerato il più inetto (o almeno, il più lacunoso) che si sia mai conosciuto. Per inciso, tutti ricordiamo un corpo elettorale di tutto rispetto che, a partire dagli accordi di

² Dipartimento con capoluogo Trinidad [NdC].

partito del 1990-1991, rese le competizioni elettorali processi affidabili sia in termini di controllo (un Tribunale Elettorale di notabili) sia in termini di partecipazione dei cittadini, fino alla vittoria di Morales Ayma nel dicembre 2005.

A seguito di questi eventi, la debole opposizione partitica, ma soprattutto la cittadinanza boliviana, si è resa conto che nel Paese cominciava a delinearsi in modo molto chiaro una struttura di potere in stile Venezuela e Nicaragua; in altre parole, si stavano già delineando i contorni di una nuova oligarchia, che pretendeva di rendersi eterna, per cui iniziò un'opposizione attiva.

È anche vero che, a capo del Corpo elettorale plurinazionale, c'erano membri – soprattutto donne – determinati a garantire il rispetto della volontà popolare. Ci riferiamo alla presidente del TSE, Katia Uriona, e al membro del tribunale Dunia Sandoval, che contavano poi sull'appoggio di altri due membri con un certo prestigio professionale precedente: José Luis Exeni e/o Antonio Costas. Tre di loro hanno finito per dimettersi nel giro di quattro mesi, tra la fine del 2018 e il gennaio 2019, e anche il quarto si è dimesso in un contesto di crisi, nell'ottobre 2019. Tra coloro che hanno fornito motivazioni esplicite c'è stata la presidente del TSE, Katia Uriona, che si è dimessa settimane dopo, presentando una lettera in cui faceva riferimento alla stagnazione nell'adempimento dei suoi compiti istituzionali, da cui si può chiaramente dedurre quello che era un segreto svelato: che metà del TSE era filo-governativo. Da parte sua, il membro Costas si è dimesso all'indomani del fallimento delle elezioni del 20 ottobre 2019, quando non è stato possibile spiegare la sospensione del conteggio rapido dei voti, come vedremo nella parte finale di questo saggio. Vediamo ora le dimissioni del membro Sandoval. Le dimissioni di Dunia Sandoval del 30 gennaio 2019 sono state chiare, facendo riferimento ai rischi e avvertendo di una situazione preoccupante per la democrazia. Bastava saper leggere, oltre ai vincoli costituzionali, per capire che l'abuso di potere del MAS era una realtà tangibile che non permetteva alcuna obiezione.

Importante è anche il fatto che era in corso l'approvazione della Legge sulle Organizzazioni Politiche, che avrebbe poi richiesto elezioni primarie per la scelta dei candidati da parte dei partiti. Alla proposta di legge, redatta all'interno del TSE, parteciparono colleghi con una riconosciuta esperienza professionale in materia elettorale e nelle questioni correlate. Si pensava che queste primarie sarebbero state richieste nel successivo processo elettorale, nel 2024, ma non nelle imminenti elezioni del 2019. Non fu così. Il partito governativo impose che venissero applicate immediatamente. Voleva dare la sua "benedizione", con i voti della militanza, al binomio incostituzionale del partito del MAS e, a tal fine, impose un'elezione "primaria" che non ha eletto nulla, in quanto c'erano solo le candidature uniche presentate dai partiti nel processo elettorale (naturalmente quelli del partito al potere, con fondi pubblici, ovviamente!). Altrove ho argomentato in modo più dettagliato e con riferimenti empirici (ROJAS ORTUSTE 2019), come, in questo modo, si sia tentato di instaurare un sistema a partito unico, imitando il modello messicano di successo di gran parte del XX secolo o quello del cosiddetto "socialismo del XXI secolo" (Cuba, Venezuela e Nicaragua), senza opposizione – o con il suo annichilimento forzato.

2. Un crimine contro la democrazia

È innegabile che una parte della Costituzione stessa non possa essere incostituzionale, come sostenuto dalla servile interpretazione della cosiddetta Corte Costituzionale, che ha frainteso l'art. 23 del Patto di San José de Costa Rica, che riconosce i diritti politici ai cittadini in generale, e non quelli del governante in carica (nel caso di Evo Morales, tra l'altro, il presidente più longevo del Paese dalla sua fondazione). L'unica cosa che mancava era che la sentenza aggiungesse al presunto "diritto umano" di Evo Morales di essere rieletto, il suo "diritto divino" di aggirare il mandato vincolante di milioni di boliviani, che hanno detto «no» a un'altra rielezione con il referendum del 21F.

Non è un'impresa da poco ignorare questo tipo di mandato, ed è per questo che gli apologeti di Morales Ayma avranno difficoltà, in futuro, a presentare un solo precedente nella storia mondiale della democrazia di un Paese in cui si sia verificato qualcosa di simile e in cui si possa riconoscere una continuità nell'ordine democratico.

Nella regione, tuttavia, esistono casi contrari di dittature che obbedendo ai mandati popolari tramite plebisciti (Cile e Uruguay, in particolare), hanno lasciato il posto a governi civili.

In Europa, de Gaulle, eroe nazionale della resistenza al nazismo, si dimise dalla sua carica di fronte al fallimento di un tentativo di riforma dello Stato. Da queste parti, invece, il *caudillo* e i suoi comparì hanno creduto di avere diverse opzioni; come se i risultati del referendum del 21F potessero essere rispettati volontariamente, con una grave trasgressione della volontà del popolo, della sovranità popolare. In questo modo, tutta la notevole tolleranza per Evo Morales si è esaurita. In questo senso, si può affermare che la cosa più vicina a un crimine, firmato e ratificato davanti a un notaio, è ignorare i risultati di un referendum. D'altra parte, è sconcertante che i due principali beneficiari della ricandidatura, prima che il referendum si votasse, abbiano dichiarato che avrebbero riconosciuto i risultati, qualunque essi fossero. Uno, Evo Morales, dicendo che non farlo sarebbe stato come «fare un colpo di Stato»; e l'altro, l'illuminatissimo vicepresidente Álvaro García Linera, affermando che in questo tipo di consultazione «un solo voto decide il sì o il no». In seguito, però, gli oltre 100.000 voti contrari alla rielezione hanno smesso di essere importanti, una volta che si sono rivelati contrari alle loro volontà.

In realtà, guardando al passato, Morales Ayma ha detto e ripetuto più di una volta che «io lo faccio e basta, e poi lascerò che gli avvocati lo legalizzino», mentre García Linera ha confermato in un'intervista esclusiva a *El Deber* il suo disprezzo per la Costituzione: «Pensate che la metteremo in dubbio (la ricandidatura di Morales) per un'astratta adesione alla legge?» (TEDESQUI 2018). Tuttavia, non presentano alcun principio alternativo di legittimità, nel loro

discorso è implicito che si tratta di una rivoluzione che sta ponendo le sue nuove basi, ma non c'è alcuno sviluppo di questi principi, se non l'apodittico: «è così».

In fondo, siamo stati noi quelli sbagliati e ingenui: queste anticaglie del diritto come “ragione senza appetito” ed espressione della “volontà generale”, frutto della deliberazione di persone libere e uguali autocostruite, sono postulati che non contano. Aristotele, Rousseau e Habermas (HABERMAS 2000) si rivelano tutti degli incauti «fanatici dell'attaccamento alla legge», come alluderà uno dei suddetti membri dimissionari.

A ragione, la rinascita del repubblicanesimo contemporaneo (l'ordine istituzionale dei cittadini/cittadine) ha ricevuto un vigoroso impulso nel pensiero politico, rivendicando la non *sradicabile* pluralità della *polis*: «Perché la politica organizza in anticipo gli assolutamente diversi in considerazione dell'uguaglianza relativa e per differenziarli dai *relativamente diversi*» (ARENDR 2008: 134). Nemmeno le maggioranze sostanziali possono imporsi, figuriamoci una grande minoranza. Per questo motivo, gli accordi che diventano regole, leggi e costituzioni sono una risorsa intelligente per stabilizzare la convivenza. Le leggi, lo sappiamo, possono essere riformate, anche attraverso processi pattizi, come è stata l'Assemblea Costituente, con le sue enormi difficoltà e i suoi limiti, perché anche così tutti erano portatori di elementi di fiducia per l'incorporazione visibile di elementi di ampliamento del corpo politico, in modo significativo la diversità culturale ed etnica. Contrariamente a quanto la narrazione del MAS sta diffondendo con grande zelo, una buona parte della cittadinanza boliviana ha visto con favore questo allargamento della democrazia, essendo piuttosto l'uso delle differenze etnico-culturali come arma di vendetta ciò che genera rifiuto e rende più deboli questo tipo di progressi, che si stavano costruendo dalla metà degli anni '90 e comportavano notevoli vantaggi istituzionali relativamente al municipalismo e alle riforme territoriali.

L'altra caratteristica forte di Arendt, nel suo sguardo fresco sulla politica del dopoguerra, è la sua insistenza sul mondo (pubblico) che nasce *tra* le persone, per cui il potere è un fatto interpersonale per agire in una determinata direzione, in contrapposizione alla violenza, che distrugge rapidamente ma non costruisce.

Per questo motivo, oltre – o al di là – della condanna morale della violenza, Arendt riprende l'idea greca classica di *hybris*, come sregolatezza, superamento dei limiti, fuori dal mondo. Nella sua riflessione, questa idea è associata al totalitarismo; qui intendo associarla al *disordine rissoso* del populismo nel XXI secolo, che si sta verificando come un fenomeno identificabile come contro-tendenza alla terza ondata di democratizzazione, quella che Tilly (TILLY 2010) chiama «de-democratizzazione». Per questo motivo, inoltre, seguendo Arendt, gli eccessi del nazismo sono stati possibili, in parte, anche perché i soggetti concreti – gli operatori efficienti o i sofferenti – hanno in qualche modo evitato di pensare da soli; hanno evitato di esercitare il proprio giudizio. Ora, il nazismo in particolare (anche se questo discorso può essere certamente esteso allo Stato sovietico) è stato efficace nella sua intimidazione o nel realizzare, in modo diffuso, questo “guardare dall'altra parte”. Ma più che la differenza nel *quantum* di violenza, quello che sostengo qui è che il dispiegamento ideologico e simbolico ha avuto meno successo a queste latitudini, insieme a un minor grado di disciplina sociale nelle nostre società, con precedenti esperienze di democrazia soprattutto come validità delle libertà e assenza di guerre intestine, quelle che nel fascismo classico costringevano a serrare i ranghi; per questo motivo, il regime populista autoritario viene messo in discussione e contrastato con più forza. Ma una somiglianza tra populismo e fascismo, esiste, come sottolinea Lipset: «Se si considera il peronismo come una variante del fascismo, si tratta, in questo caso, di un fascismo di sinistra, perché attinge a strati sociali che altrimenti si rivolgerebbero al socialismo o al comunismo, come valvola di sfogo per le loro frustrazioni» (LIPSET 1987: 149). Ciò si collega bene alla definizione dell'antropologo messicano Roger

Bartra del populismo come cultura politica: «È una cultura popolare nazionalista, rissosa, rivoluzionaria, antimoderna, con presunte radici indigene, sprezzante delle libertà civili e poco incline alla tolleranza» (BARTRA 2019).

L'aggettivo «rissosa» richiede una spiegazione, perché non è usato altrove. Ha un doppio significato, non necessariamente escludente: uno si riferisce a un atteggiamento litigioso e rissoso, mentre l'altro allude a una certa bramosia che tende a manifestarsi come irrequietezza incontenibile. Ciò che la riflessione della Arendt, attingendo ai classici, richiama come *hybris*, come eccesso. Nei nostri termini, è la rottura dei limiti nella sfera istituzionale, ma anche, nel comportamento quotidiano, nei rapporti interpersonali. Allo stesso modo, da Freud in poi, è nota la dimensione libidinosa del rapporto massa-capo (*caudillo*): «La moltitudine è un gregge docile incapace di vivere senza un padrone. Ha una tale sete di obbedienza che si sottomette istintivamente a chi si propone come capo» (FREUD 1984: 19).

Potrei fare riferimento, allo stesso modo, alle ripetute accuse di pedofilia del “boss” (*jefazo*) nel 2020, che hanno avuto maggiore risonanza in alcuni media. Preferisco, tuttavia, ricorrere a un racconto, *Passò come uno spirito*, di Giovanna Rivero (RIVERO 2016), nota autrice letteraria, in cui, in un'avventura onirica un po' da incubo, un'adolescente viene consegnata al capo Evo, che ha una presenza mostruosa insaziabile. Prima che il lettore sospettoso si affretti a dire che si tratta solo di una fantasia letteraria, ricordiamo l'offerta di giovani ragazze ai ministri del leader dei coltivatori di coca, Morales Ayma, ora senatore dopo il declassamento alle ultime elezioni generali del 2020.

Per non ripetere, ancora una volta, il noto caso di Gabriela Zapata, che agì, di fatto, come first lady e si arricchì favorendo appalti pubblici. Morales ha ammesso di aver avuto un figlio da Gabriela Zapata e di averne registrato il certificato di nascita legale, salvo poi scoprire che il bambino non era apparentemente mai nato. In seguito, questo complotto è servito come argomento per denuncia-

re un complotto contro il suo capo intorno al febbraio 2016, prima e dopo la conoscenza dei risultati del referendum.

Come vedremo in seguito, questi riferimenti alle masse che seguono incondizionatamente il leader sono rilevanti per spiegare le reazioni violente seguite alla fuga dei governanti dimissionari nel novembre 2019.

3. La mobilitazione dei cittadini finisce con la ribellione

Mentre la storia, anche collettiva, di un movimento di rivolta è sempre quella di un impegno senza uscita, di una protesta oscura che non coinvolge sistemi o ragioni, una rivoluzione è un tentativo di modellare l'atto su un'idea, di inquadrare il mondo in un quadro teorico (CAMUS 2001).

Come abbiamo sottolineato, è stato il mancato rispetto dei risultati del 21F a scatenare l'indignazione dei cittadini. La legittimità del regime aveva perso forza dopo la repressione degli indigeni di pianura nel conflitto di Tipnis nel 2011³.

E anche prima di questa pietra miliare, ci sono state azioni in cui la violenza si è riversata, come la repressione nell'aprile 2009 di un gruppo di stranieri, guidato da Eduardo Rósza Flores, che si è successivamente rivelata una montatura di membri del MAS. Il gruppo di Rósza è stato denunciato come braccio armato di una cospirazione separatista a Santa Cruz; tre dei suoi membri sono stati uccisi durante l'irruzione della polizia nell'Hotel Las Américas, in un caso che è servito a spezzare la schiena alla dura opposizione di Santa Cruz. Non c'è bisogno di avere simpatia per questo gruppo per sottolineare che quei morti, fotografati con armi in bella mostra, sono stati vittime di "esecuzioni sommarie", secondo indagini indipendenti, tra cui quella dello Stato irlandese, di cui uno dei

³ Riferimento al conflitto tra alcune comunità di indios boliviani e il governo a causa di un progetto di costruzione di un'autostrada che avrebbe dovuto tagliare in due la giungla tropicale del Parco nazionale e territorio indigeno di Tipnis [NdC].

morti era cittadino. Questo caso ha suscitato una forte impressione a causa delle irregolarità e delle procedure non consone a uno Stato di diritto, per quanto imperfetto possa essere.

Vediamo ora altri eventi che hanno eroso il capitale politico del MAS, accumulato dopo diversi trionfi elettorali successivi.

I successi della mobilitazione di fine 2017 contro il cosiddetto TCP (Tribunale Costituzionale Plurinazionale) e il suo aberrante potenziamento del binomio governativo (il più longevo in carica da quasi 200 anni). L'abrogazione del sistema del codice penale che criminalizzava alcune pratiche professionali, in particolare quella dei medici.

Sebbene, attualmente, le piattaforme abbiano una certa articolazione (e talvolta subordinazione) rispetto ai partiti politici di opposizione (e/o ai candidati), tra il 2016 e il 2019 si è dato un periodo stellare di tale mobilitazione, in particolare per gli anniversari della conquista della democrazia (ottobre 1982) e la commemorazione di ogni 21F.

4. Frodi elettorali

Il contesto sopra descritto, le cui tappe principali cerchiamo di delineare in relazione alle elezioni e all'affluenza alle urne, sono inseparabili dal modo in cui è stato affrontato il giorno delle elezioni del 20 ottobre 2019. La stessa maggioranza che aveva votato il 21F nel 2016 era ora pronta a concentrare il proprio voto sull'opzione Comunidad Ciudadana, guidata da Carlos Mesa che, in qualità di vicepresidente, aveva governato il Paese dopo le dimissioni di Gonzalo Sánchez de Lozada nell'ottobre 2003. Quando la notte delle elezioni si è interrotta la rapida trasmissione dei dati – con una differenza di meno di dieci punti percentuali tra il primo e il secondo classificato e senza che il vincitore avesse superato la soglia del 40% prevista dalla Costituzione per la vittoria al primo turno – è scattato l'allarme. Molti di noi conoscevano questo trucco, che era già stato utilizzato per favorire il partito al

potere, sia in Messico nel 1988, sia in Ecuador nel 2017, con Lenín Moreno, il delfino di Correa, anche se poi prese le distanze dal suo mentore. Più importante, tuttavia, è sembrata l'ombra venezuelana (WALLACE 2016) e l'inganno posto in essere per non riconoscere i trionfi dell'opposizione in un regime che è diventato una vera e propria dittatura. In tempi di reti digitali questo è inoccultabile.

Quando il giorno successivo il conteggio è ripreso, registrando un andamento favorevole al partito al potere, non c'è stato più alcun dubbio, per gran parte della cittadinanza, che la frode si stesse consumando e che questo non fosse più tollerabile.

Da tempo attive, le piattaforme di cittadini sono diventate artefici della protesta, che inizialmente chiedeva un secondo turno, poiché era diffusa la convinzione che fosse possibile sconfiggere il MAS. Tuttavia, di fronte alla chiusura del partito al governo che tentava di imporre la vittoria al primo turno, si è presto passati alla richiesta di dimissioni di Morales Ayma, che ha offerto, tardivamente e senza effetto, nuove elezioni.

In quei giorni, l'immensa e indimenticabile ondata di cittadini in molte strade, piazze e angoli delle principali città del Paese è stata vissuta come un'esperienza vertiginosa. Sebbene, per la loro importanza economica e politica, le proteste più visibili si siano verificate a Santa Cruz e La Paz, esse si sono diffuse in tutto il Paese – compresa Cochabamba – a differenza di quanto accaduto in situazioni politiche decisive come l'insurrezione dell'aprile 1952 o la caduta di Sánchez de Lozada nell'ottobre 2003, quando le proteste erano state più localizzate.

In questo articolo ci concentreremo, in ogni caso, su momenti specifici che sono serviti alla polemica, dato che sono disponibili buone cronache e capitoli specifici di giornali come «El Deber» (NAVIA E SUÁREZ 2020) e «Página Siete» (VACA, JUÁREZ, TANCARA 2019), pubblicati come volumi indipendenti, e anche Brockmann (BROCKMANN 2020).

5. Fuga e violenza

Di seguito vengono brevemente analizzati alcuni episodi spinosi avvenuti nel contesto della crisi post-elettorale di ottobre e novembre 2019, nel tentativo di contestualizzare le dimissioni e la fuga di Evo Morales e Álvaro García Linera e le violenze che ne sono seguite.

Per affrontare rapidamente la questione di Senkata (15 novembre 2019), va detto che non può esistere una «presa di controllo pacifica» di un impianto di gassificazione. Non si deve fare confusione su questo punto. Alejo Mamani (MAMANI 2020) sottolinea che le masse mobilitate a Senkata hanno sì occupato una parte dell'impianto di gas e derivati, abbattendo una parte del muro perimetrale, ma che ciò è avvenuto «sul lato lontano da dove si trovano i serbatoi contenenti i combustibili». Tuttavia, il comportamento descritto – tipico di un genere di massa “cauta” o prudente – contraddice tutta la letteratura specializzata sul fenomeno delle masse in protesta. Seguendo Elias Canetti, Marramao, studioso dei fenomeni di potere contemporaneo, afferma: «La massa non è il risultato di un processo. È un *evento*. Un evento improvviso e spontaneo, che si verifica allo stesso modo di un processo naturale» (CANETTI 2013: 47, corsivo dell'autore). Gli autori che hanno visto queste masse in azione nel XX secolo sono ancora più severi nel giudicare il loro comportamento.

L'assurdità del presunto colpo di Stato non regge alla minima analisi. La resistenza dei cittadini contro le pretese alla proroga del potere fu ammirevolmente pacifica, anche se, dopo la pesante repressione della polizia, i manifestanti si attrezzarono meglio, ricorrendo a caschi, scudi e petardi; ancor più quando cominciarono a intervenire i gruppi filo-massisti.

Il caso più doloroso è stato quello della Carovana del sud, da Sucre e Potosí. Gli autobus sono stati fermati dai cecchini, le donne universitarie sono state molestate e la marcia è ripartita con i corpi dei minatori che proteggevano letteralmente l'avanzata degli au-

tobus, fino a quando non si sono arresi (AGUILAR ANDRADE 2019; BROCKMANN 2020). Oggi vi è chiarezza su ciò che è accaduto in quelle ore turbolente, quando il regime ha cercato di eludere, con mezzi poco puliti, la sua scadenza – almeno, questa è stata la direzione in cui ha agito il capo dello Stato. Morales e il suo entourage cercarono di impedire la pubblicazione del rapporto vincolante di revisione dell'Oas sulle elezioni. Questo rapporto non solo contiene un esame statistico dell'andamento del voto, ma individua anche una serie di irregolarità volte a concretizzare i brogli, tra cui la presenza di due server clandestini di trasmissione dati che operavano all'insaputa del conteggio ufficiale. A tempo scaduto, Morales Ayma ha infine rassegnato le dimissioni dalla sua roccaforte del Chapare, senza nemmeno menzionare l'esercito, che era rimasto inattivo durante la lunga crisi di tre settimane.

Membri del corpo diplomatico europeo, insieme a vescovi della Chiesa cattolica e altre personalità, tra cui due presidenti della Repubblica, si sono attivati per garantire la partenza dal Paese di Morales Ayma e García Linera, che alla fine sono stati prelevati da un aereo inviato dal governo messicano. Lo stesso lunedì 11 novembre 2019, la reazione violenta dei sostenitori più recalcitranti del MAS ha cercato di punire la mobilitazione dei cittadini in modo apertamente violento. Le istruzioni di Morales di circondare le città – note grazie a un audio confiscato a uno dei suoi seguaci, la cui autenticità è stata verificata da un'analisi di esperti condotta in Colombia – non lasciano dubbi su questo tentativo di vendetta da parte del *caudillo* defenestrato che aspira al potere tirannico.

La senatrice Jeanine Áñez, che si trovava a Trinidad (Beni), è stata consultata da un organismo di mediazione e pacificazione, riunitosi nei locali dell'Università Cattolica di La Paz, per sapere se era disposta ad assumersi il difficile compito di colmare il vuoto di potere che minacciava il Paese di fronte alla catena di dimissioni dalla linea di successione stabilita dalla Costituzione. Per farlo, si è fatto riferimento ai regolamenti interni di ciascuna camera dell'Assemblea legislativa, che hanno le proprie vicepresidenze, proprio

per evitare un vuoto (acefalia) ai massimi livelli del potere statale. L'ex presidente Áñez è in carcere dal marzo 2021, accusata di «sedizione e cospirazione» senza la minima considerazione per il suo rango e le sue prerogative, che in Bolivia sono garantite anche ai dittatori militari. Inoltre, con un espediente legale, la sua detenzione preventiva illegale è stata prorogata di altri sei mesi. In questo modo, l'amministrazione della giustizia in Bolivia non smette di offuscare la sua già pessima reputazione.

Il senso di vendetta spiega, invece, la virulenza con cui sono state bruciate le case di due personalità considerate opposte al masismo: l'allora rettore dell'Umsa, Waldo Albarracín, e la giornalista Casimira Lema. Si trattava di reazioni agli attacchi alle autorità masiste di Oruro e Potosí, a loro volta motivati dagli attacchi alla già citata Caravana del Sur. È noto che le orribili catene di violenza funzionano così, a spirale e senza ulteriori giustificazioni. In ogni caso, a giudicare dal linguaggio usato dal partito al governo – e dalla pretesa di sostenere, come verità ufficiale, che nei mesi di ottobre e novembre 2019 ci sia stato un colpo di Stato – e sembra che non siamo usciti dallo scenario di crisi.

Tornando ai giorni successivi alle dimissioni di Evo Morales, e con il fuoco già elemento visibile, la situazione ha rischiato di sfuggire seriamente di mano. A La Paz, più di 60 autobus del trasporto pubblico comunale sono stati incendiati intenzionalmente nei loro garage, un servizio che era stato inaugurato nel 2014 dal sindaco Luis Revilla, un alleato di circostanza per le elezioni del 2019 della Comunidad Ciudadana (CC), il partito che ha concentrato il voto anti-Morales.

D'altra parte, gli incendi su larga scala in Chiquitanía hanno avuto un impatto elettorale significativo. Nel mezzo del dilagare dell'emergenza ecologica, il governo è stato accusato di aver emanato i cosiddetti "decreti incendiari". Il 9 luglio 2019 è stato emanato il Decreto Supremo 3973, che ha ampliato l'area per il disboscamento dei terreni per la produzione agricola, sposando la logica dell'espansione della frontiera agricola sostenuta da altre forze

politiche. Qualche anno prima, la legge 741 del 29 settembre 2015 (Legge che autorizza il disboscamento delle piccole proprietà per le attività agricole e zootecniche) – approvata dalla maggioranza del MAS, secondo Eva Copa, poi presidente del Senato – ha esteso a 20 ettari l’area consentita per il disboscamento nelle piccole proprietà o nelle comunità. In queste circostanze e con questo contesto, a pochi giorni dalle elezioni generali del 2019, si è diffusa nell’opinione pubblica l’idea di una certa collusione tra gli interessi del governo e quelli di Unidad Demócratas, il partito che ha designato il senatore Oscar Ortiz di Santa Cruz come candidato alla presidenza. Ciò ha favorito in larga misura il trasferimento di parte del voto di Santa Cruz alla CC, con il cosiddetto “voto utile”.

Questo fenomeno, però, non si è ripetuto nelle elezioni del 2020, il che spiega in parte la bassa affluenza a Santa Cruz, perché questa volta il voto si è concentrato nella figura di Fernando Camacho, ex presidente del Comitato Civico e protagonista della ribellione del 2019. Poi, ai piedi del Cristo Redentore, simbolo emblematico della città di Santa Cruz, le manifestazioni hanno raggiunto un livello di adesione davvero impressionante, in segno di rifiuto dei brogli elettorali, come è avvenuto, con diversa intensità, nel resto del Paese. Questo fenomeno sociale conferma la linea di argomentazione qui seguita, ovvero la stanchezza per gli abusi governativi e la volontà di riorientare i limiti democratici (ATILA 2021).

6. Dimensione epica e dimensione fittizia del colpo di Stato

Chiudiamo questo breve resoconto dando conto del perché, per centinaia di migliaia di boliviani che non accettano la tesi del “golpe”, il sommovimento testè descritto non sia stato altro che un tentativo di difendere i diritti dei cittadini al di là delle pretese degli aspiranti tiranni, che sono coloro che cercano di imporre la loro permanenza in posizioni che, per definizione, sono temporanee e non possono cessare di esserlo in una repubblica.

Dopo la fuga di Morales e García Linera su un aereo messicano, la violenza ha rischiato di assumere le caratteristiche di una tragedia cainita. Di conseguenza, la polizia ha chiamato le forze armate per contenere i disordini e, alla fine, l'esercito è uscito per pattugliare e sedare i disordini. Come sfondo a questo episodio, vale la pena di notare quanto segue.

La polizia si è ritirata in caserma ("ammutinamento") dopo più di due settimane di tentativi di sedare la protesta dei cittadini, avendo esaurito i propri membri e le proprie attrezzature⁴. Venerdì 8 novembre, due giorni prima delle dimissioni del binomio al potere, gli agenti di polizia di Cochabamba si sono ammutinati, generando un effetto domino in altri distretti.

Poi, dopo le dimissioni del presidente e del vicepresidente, diverse stazioni di polizia sono state sottoposte alla furia incendiaria dei loro sostenitori, nell'ambito dei disordini sopra descritti.

Durante le proteste, i giovani organizzati intorno a Plaza Murillo hanno vegliato nei pressi del palazzo Quemado: non prendono, né saccheggiano. Nel sud di La Paz erano vivaci e determinati, ogni giorno, settimana dopo settimana, non incattiviti (come me negli anni '80) fino a quando non si sono dovuti preparare a difendere le loro case (e la mia).

Va ricordato anche il ruolo di Fernando Camacho, all'epoca capo del Comitato Civico di Santa Cruz, che era al centro delle aspettative dell'opinione pubblica, perché si pensava che avesse un documento che stroncava l'immagine di Morales; tuttavia, alla fine, presentò una lettera di dimissioni presidenziali che disse avrebbe consegnato, di persona, all'ancora presidente Morales. Camacho si è recato due volte a La Paz con lo scopo di consegnare personal-

⁴ In seguito si scoprì che queste forniture arrivarono dall'Ecuador e dall'Argentina e furono usate come propaganda per cercare di coinvolgere in atti illeciti gli ex governanti di quegli Stati, di orientamento ideologico diverso dal masismo, accusandoli di cospirazione. Alla fine, nel luglio 2021, il caudillo spodestato ha cercato di collegare il presunto complotto ai facilitatori della pacificazione: vescovi della Chiesa cattolica e ambasciatori del Brasile e dell'Unione Europea.

mente la lettera, il che ha aumentato la pressione pubblica e popolare contro Morales, oltre a generare una maggiore tensione.

Il binomio fraudolento si è dimesso davanti alle telecamere della televisione pubblica, quasi minacciando. E sono fuggiti, inventando, man mano, la versione del golpe.

Le notti di assedio contro gli oppositori del masismo, hanno fatto pressione sui vertici militari per riportare l'ordine in un paese sull'orlo di uno scontro civile per autodifesa. Non siamo tutti Gandhi.

La catena di dimissioni dalla linea costituzionale di successione alla presidenza ha cercato di creare il caos generale per un eventuale ritorno trionfale di Evo di fronte al "golpe" sconfitto (come è successo in Venezuela e in Ecuador). Con il ritorno al potere del MAS, oggi si cerca di convalidare la versione del golpe come storia ufficiale, ricorrendo all'intimidazione giudiziaria contro i capi dell'opposizione politica.

Due donne con ruoli politici fino a quel momento non protagonisti, Jeanine Áñez ed Eva Copa, appartenenti a forze politiche opposte – una come capo dell'esecutivo, l'altra come capo dell'opposizione politica, con l'appoggio di mediatori nazionali, internazionali ed ecclesiastici – hanno avuto il coraggio di pacificare il Paese e di dare una tregua duratura allo scontro.

Come risultato di questa intesa, sono state approvate leggi per incanalare una soluzione alla crisi e alcune sono state approvate all'unanimità dall'Assemblea legislativa plurinazionale, che ha continuato a funzionare con una maggioranza qualificata del MAS. Si tratta della Legge 1266 sul Regime eccezionale e transitorio per lo svolgimento di elezioni generali, del 24 novembre 2019; della Legge 1268 del dicembre 2019, che modifica un articolo della precedente "Legge eccezionale"; e della Legge eccezionale 1270 sull'estensione del mandato costituzionale delle autorità elette, del 20 gennaio 2020.

C'è stato ovviamente un processo concertativo per risolvere la crisi, attraverso le urne, con un arbitro adeguato e non di parte.

Poi, nel marzo 2020, la comparsa della pandemia di Covid-19 ha definitivamente interrotto il processo. Allo stesso modo, in termini politici, la candidatura elettorale dell'allora presidente Áñez fu decisiva per un esito inusuale nell'ottobre 2020, ma questo fa parte di un altro lavoro – collegato al tema qui trattato – ma che richiede un'attenzione specifica (cfr. ROJAS ORTUSTE 2021).

Epilogo

Più che conclusioni, saremmo tentati da ammonizioni, ma, fedeli al genere saggistico, cerchiamo piuttosto di collegare alcune idee a un orizzonte aperto, azzardando alcune affermazioni che derivano da quanto avvenuto in precedenza e la cui reiterazione è più una convinzione argomentata che l'enunciazione di un dogma.

Il progetto del MAS, pur avendoci illuso all'inizio del secolo, è diventato il pilastro del governo soprattutto a causa della grande crisi del sistema partitico, da quando ha consolidato la sua posizione come partito di maggioranza e, in questo stesso processo, ha gradualmente trasgredito la Costituzione concordata di propria iniziativa. Lo ha fatto inizialmente attraverso un referendum che doveva essere di riconferma nell'agosto 2008, ma che invece ha rafforzato il partito al potere e ha estromesso diversi capi regionali (prefetti eletti) di importanti dipartimenti, come La Paz e Cochabamba.

Nel Pando si trattò di una manovra violenta e oscura. In seguito, si ricorse a un trucco legale per destituire il prefetto di Beni, che era in cerca di rielezione. Alla fine è sopravvissuto solo il governatore di Santa Cruz, il principale membro dell'opposizione (quantitativamente e attivamente) a livello nazionale.

La pretesa di una continua rielezione si ritrova nel processo rivoluzionario iniziato nel '52 e anche nel "socialismo del XXI secolo", entrambi accomunati dall'immagine del *presidente-re senza corona*. Naturalmente, questa immagine non opera solo con la forza simbolica, ma anche attraverso i ben noti meccanismi associati

al populismo, come il patrimonialismo e il clientelismo, dove una parte importante della forza lavoro dipende da fondi fiscali amministrati da un'enorme burocrazia, sproporzionata rispetto alla popolazione. Anche questi dipendenti pubblici, in larga misura, prestano la loro fedeltà al sistema politico nel suo complesso e alla figura forte del momento: la loro "maestà il presidente". Inoltre, questa tendenza è erede di una sorta di inerzia degli "uomini forti" che hanno occupato la scena politica nel nostro Paese e altrove fin dal XIX secolo. L'immagine e la pratica favoriscono il tipo di gestione senza freni della sfera pubblica, che produce ogni regola e che addirittura supera espressamente la sfera politica. Il regno dell'arbitrio e di quello che possono fare... diventa impunità. Per riprodursi, il potere colonizza sempre più aree finora non toccate o meno coinvolte in queste questioni, con una logica dispotica: "o sei con noi o contro di noi". Il caso del TSE illustra questa azione, ma sappiamo che ha operato in molti altri ambiti, anche senza evidenti connessioni politiche (ad esempio, il caso del "bambino Alexander" e del giudice che ha condannato il medico accusato sapendolo innocente, e altri casi in campo penale).

Il carattere corporativo rende possibile la gestione di queste masse altrimenti debordanti o inorganiche per il sostegno del regime. C'è il bastone («non siamo un club di liberi pensatori», Linera *dixit*), ma anche la carota (generosi vantaggi, che di solito sono forme di corruzione).

Per questo pensiamo che, in quei giorni ammirevoli e fatidici – a causa della resistenza e dei morti – Dio ha deciso di essere boliviano e ne siamo usciti bene. Ma restava da affrontare un compito immenso, reso più acuto dalla pandemia e dalle ferite fresche del confronto sociale con le sue componenti razziste e regionaliste snervanti. Queste hanno assunto una forma vittimistica che rende impossibile o estremamente difficile il dialogo e la concertazione. E l'aspetto complesso e stimolante è che c'è un centralismo e una ripresa del razzismo che, incoraggiato dal partito al governo, fa pensare a strategie fasciste.

Vale la pena notare che in questo saggio abbiamo recuperato la letteratura classica contemporanea (e un po' di materiale sulle masse e sul potere), materiale che abbiamo semplificato a causa del suo orientamento liberale o repubblicano. È sorprendente che, quando la democrazia è ancora considerata *the only game in town*, il "progressismo", anche in prestigiosi ambienti accademici, ripeta condanne manichee di uno sforzo democratico, con scarso rispetto per la volontà dei cittadini.

In breve, la caduta del Mas e del suo "boss" è precipitata dopo il mancato rispetto dei risultati del 21F (2016). Da quel momento in poi, come regime illegittimo, i suoi passi falsi e gli abusi hanno assunto un profilo inoccultabile intorno all'evento elettorale. È diventato anche evidente che, per i *masistas*, l'ordine politico che si stabilisce alle urne conta solo quando li favorisce, e non cercano di esplicitare alcun principio di legittimità; in ogni caso perché non è qualcosa che si improvvisa dopo una sconfitta elettorale. Il plebiscitarismo ha smesso di essere funzionale e da allora il potere è sempre stato più incline all'uso della coercizione. Per questo motivo, l'atteggiarsi a vittime, con grossolano cinismo, perché non corrispondeva ai fatti rispetto alla leadership masista, ha portato piuttosto all'affermazione della protesta cittadina, rafforzato la stanchezza di buona parte della cittadinanza, alla quale già in aperta resistenza, si sono sommate la polizia e l'esercito, anche loro convinti della crescente illegittimità del regime.

Le Forze Armate si sono astenute dal compiere azioni militari fino alla fuga degli ufficiali dimissionari. Quando si verificò tale dispiegamento, il contesto era quello di una violenza imminente.

Da quel momento in poi, la rabbia ha spinto alcuni irriducibili sostenitori del regime a mobilitarsi nel tentativo di "punire" i settori da loro identificati come più ostili al MAS, rendendo più che evidente la fine del ciclo. È inammissibile che queste proteste violente abbiano una qualche giustificazione. Nemmeno reazioni sproporzionate da parte delle forze di sicurezza dello Stato possono portare a questo. La condanna dovrebbe essere unanime, altrimenti, anche

solo per omissione, questo tipo di comportamento intimidatorio da parte di settori che credono che la violenza che esercitano sia accettabile, “rivoluzionaria”, assumerebbe un certo grado di naturalità.

Come abbiamo detto, la polizia si arrese quando venne sopraffatta dalla protesta sostenuta, c'erano scontri violenti tra chi contestava il regime e chi si mobilitava per difenderlo, fu necessario l'appoggio delle Forze Armate che, dopo una notte di fuoco, furono mobilitate solo quando il presidente Áñez era in carica. Come hanno sostenuto i comandanti militari, non ha senso parlare di golpe quando coloro che decenni fa erano i protagonisti abituali di queste rivolte sono rimasti, questa volta, ai margini del conflitto politico e sono scesi in strada e negli spazi pubblici solo quando la minaccia di un'escalation di violenza era reale. È cinico che chi ha promosso e accettato ripetute violazioni della Costituzione, pubbliche e innegabili, invochi poi pretesti legali di fronte all'evidente assenza del perno del sistema politico presidenziale, cioè, appunto, il presidente. Come si evince dalla letteratura sulla vicepresidenza (ALIAGA, CORDERO, MESA 2003), questa carica, più che di vice, è di successore, motivo per cui la stragrande maggioranza delle costituzioni presidenziali dettaglia la linea di successione che talvolta coinvolge i tre rami del governo.

In breve, la transizione è stata segnata da un alto grado di incertezza, poiché l'Assemblea legislativa ha continuato a funzionare con la maggioranza dei due terzi, bloccando anche i prestiti volti ad affrontare il Covid-19 e a promulgare leggi in un'aperta campagna di proselitismo. E, cosa peggiore, con uno scenario di mobilitazioni che bloccavano le forniture mediche. Il motivo di tali blocchi non potrebbe essere più incredibile: il rinvio della data delle elezioni, finalmente fissata per il 18 ottobre 2020. Le proteste e i blocchi stradali hanno avuto luogo in agosto, quando i contagi erano in aumento.

Ciò che rimane, tuttavia, è il ricordo fresco della forza della mobilitazione e della ribellione dei cittadini. Certo, si tratta di uno scenario nuovo e non consolidato, ma quanto realizzato nel novembre

2019 ha forgiato la convinzione che questo tipo di azione è possibile, senza dipendere da un leader. Così, ci sono diversi cittadini di spicco che hanno agito come referenti di orientamento-interazione, tra cui giornalisti di lunga data, ex difensori civici, persone legate ai diritti umani, oltre che alle varie organizzazioni sociali. Anche le forze dell'ordine si sono fatte rispettare per la loro azione prudente, molto diversa dal periodo precedente al ciclo democratico iniziato con le lotte tra il 1978 e il 1982. La Bolivia ha dimostrato di non tollerare i tiranni. Deve ancora costruire l'istituzionalità che permetterà ai cittadini di esercitare la loro cittadinanza, ma è una sfida di cui è consapevole. E la memoria: «Le cose buone sono di solito di breve durata, ma in seguito esercitano un'influenza decisiva su ciò che accade per lunghi periodi» (ARENDR 2016: 85).

Bibliografía

- M. AGUILAR ANDRADE (2019). *Las caravanas del horror que nunca llegaron a La Paz*, in M. VACA, I. JUÁREZ, C. TANCARA (a cura di). *La revolución de las pititas: 34 crónicas periodísticas sobre la caída de Evo Morales*, Página Siete, La Paz, pp. 93-100.
- G. ALEJO MAMANI (2020). *La masacre de Senkata: Consideraciones sobre la legitimación estatal de la represión*, in Y. OLMOS, J. IBARNEGARAY (a cura di). *Borradores de la historia*, Ed. Digital, La Paz.
- G. ALIAGA, C. CORDERO, C.D. MESA, M.B. GUMUCIO (a cura di) (2003). *El Vicepresidente: ¿La sombra del poder?* Vicepresidencia de la República, La Paz.
- H. ARENDR (2008). *Introducción a la política*, in H. ARENDR, *La promesa de la política*, Paidós, Barcelona, pp. 131-224.
- H. ARENDR (2016). *Pensamientos sobre política y revolución*, in H. ARENDR, *La última entrevista y otras conversaciones*, Página Indómita, Barcelona, pp. 81-126.
- J.D. ATILA (a cura di) (2021). *Pensares, decires y sentires electorales: Espectro político, preferencias ciudadanas y discursos en las elecciones nacionales bolivianas del 2019*, Instituto Investigaciones

- “José Ortiz Mercado”, UAGRM, Santa Cruz.
- R. BARTRA (2019). *Populismo y autoritarismo en América Latina*, in G. KOZAK ROVERO, A. CHAGUACEDA (a cura di). *La izquierda como autoritarismo en el siglo XXI*, CADAL, Buenos Aires, Universidad de Guanajuato, Universidad Central de Venezuela, pp. 75-98.
- R. BROCKMANN (2020). *21 días de resistencia: La caída de Evo Morales*, Libros de Bolivia, La Paz.
- A. CAMUS (2001). *El hombre rebelde*, Alianza Editorial, Madrid.
- S. FREUD (1984). *Psicología de las masas*, D.F. Alianza, México.
- J. HABERMAS (2000). *La constelación postnacional*, Paidós, Barcelona.
- S.M. LIPSET (1987). *El hombre político*, Tecnos, Buenos Aires.
- G. MARRAMAO (2013). *Contra el poder*, FCE, Buenos Aires.
- R. NAVIA, M. SUÁREZ (2020), *Nadie se rinde. Una epopeya boliviana*, El Deber, Santa Cruz.
- Y. OLMOS, J. IBARNEGARAY (a cura di) (2020). *Borradores de la historia*, Ed. Digital, La Paz.
- G. RIVERO (2016), *Para comerte mejor*, El Cuervo, La Paz.
- G. ROJAS ORTUSTE (2019). *Crisis del sistema de partidos: ¿un partido único?*, en A. SEOANE, L. CLAROS (a cura di). *Bolivia en el siglo XXI: Transformaciones y desafíos*, CIDES-UMSA, La Paz, pp. 395-412.
- G. ROJAS ORTUSTE (2021). *Contexto y efectos políticos de la pandemia: Bolivia en elecciones y crisis*, «Umbrales», 38, pp. 47-72 disponible in <<https://cides.umsa.bo/index.php/component/jdownloads/?task=download.send&id=306&catid=8&m=0&Itemid=101>>.
- M. TEDESQUI (2018). *Álvaro García Linera: Las fuerzas opositoras lograron irradiarse a escala nacional*, «El Deber», 26 de febrero 2018, disponible in: <https://eldeber.com.bo/bolivia/alvaro-garcia-linera-las-fuerzas-opositoras-lograron-irradiarse-a-escala-nacional_39023>.
- C. TILLY (2010). *Democracia*, Akal, Madrid.
- M. VACA, I. JUÁREZ, C. TANCARA (a cura di) (2019). *La revolución de las pititas: 34 crónicas periodísticas sobre la caída de Evo Morales*, Página Siete, La Paz.
- A. WALLACE (2016). *¿Sí o no?: 5 referendos, plebiscitos y consultas que*

han hecho historia en América Latina, bbc Mundo, 1 de octubre de 2016, disponible in <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37524931>>.

Cittadini a pagamento? La Corte di giustizia dell'Unione Europea dice no: appunti sulla sentenza *Commissione europea c. Repubblica di Malta* (C-181/23)

Costanza Margiotta
Università di Padova

1. Una delle rare occasioni in cui la Corte si è occupata dei «diritti politici» del cittadino europeo si è pronunciata sulla competenza degli Stati membri in materia di titolarità del diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento Europeo. Nell'ormai lontano 2006 nel caso *Eman e Sevinger* (C-300/04), la Corte afferma che, in linea di principio, nulla osta a che gli Stati membri definiscano liberamente le condizioni per il voto attivo e passivo nelle elezioni per il Parlamento europeo. Nel caso in oggetto l'Olanda escludeva i propri cittadini residenti a Oranjestad (Aruba, ex-colonia, attualmente territorio d'oltremare, insieme alle Antille olandesi, del Regno dei Paesi Bassi) dal voto per le elezioni europee così come accadeva per quelle al Parlamento nazionale; mentre non impediva ai cittadini olandesi residenti all'estero, in uno Stato terzo, di votare per il Parlamento europeo.

La Corte di giustizia in questa occasione ritiene che l'Olanda possa legittimamente escludere *Eman e Sevinger* e, quindi, tutti i cittadini olandesi di Aruba dal diritto di voto attivo e passivo per il Parlamento nazionale, allo stesso tempo, come è ormai noto, di-

chiara, però, che essi hanno diritto, dal giorno della sentenza del 2006 in avanti, di votare per il Parlamento europeo. Pur continuando a non avere la stessa possibilità per le elezioni politiche nazionali, insomma, i cittadini olandesi di oltremare, in quanto cittadini europei, non possono essere privati dei diritti fondamentali riconosciuti loro dall'ordinamento giuridico europeo. La Corte è potuta giungere a questa conclusione attraendo nel campo di applicazione del diritto europeo una materia (la titolarità del diritto di voto) tipicamente «interna» (MORVIDUCCI 2009: 26 ss).

Pur trattandosi di cittadini europei, in linea teorica, ciò non era sufficiente per farli rientrare nell'ambito del diritto europeo, la Corte ha quindi, riconoscendo loro il diritto di voto in forza dell'ordinamento europeo, richiamato il principio di uguaglianza di trattamento alla luce del quale ha sindacato il diritto olandese. In questo modo la Corte ha potuto dichiarare che i criteri stabiliti dai Paesi Bassi non erano conformi al diritto europeo, in quanto comportavano una disparità di trattamento fra «cittadini dell'Unione Europea», cioè fra cittadini che si trovavano in situazioni assimilabili perché tutti residenti fuori dal territorio olandese, chi nei territori d'oltremare, chi in Stati terzi. *Eman e Sevinger* non potevano essere discriminati in base alla cittadinanza negli ambiti «materiali» del diritto europeo, perché la violazione del principio di discriminazione avrebbe potuto pregiudicare l'esercizio di un diritto fondamentale, quello di voto¹.

Si badi che, in via di principio, la cittadinanza europea non era nata nel 1993 con lo scopo di estendere la sfera di applicazione *ratione materiae* del Trattato a situazioni prive di collegamenti con il diritto europeo. Ma negli anni la cittadinanza europea è diventata un istituto capace di dissolvere, come per *Eman e Sevinger*, quelle che sono considerate dal diritto europeo «situazioni puramente interne», cioè quelle in cui tutti gli elementi della fattispecie sono ri-

¹ «In that case the Court has unconditionally confirmed that EU citizenship does not expire upon leaving the territory of the Union and continues as a fundamental legal status of the nationals of the Member States» (KOCHENOV 2019).

conducibili all'ordinamento di uno Stato membro che risulta, quindi, competente esclusivo in materia. La Corte pur ribadendo che esistono situazioni che rientrano nella sfera di competenza degli Stati membri, ha specificato, però, che quando esiste un collegamento con il diritto europeo, anche nel caso di materie di competenza esclusivamente statale, il cittadino europeo entra nel raggio di azione del diritto comunitario (VAN DER MEI 2005).

Questi cenni al caso *Eman e Sevinger* riguardano la cittadinanza europea *ratione materiae*, attraverso la quale la Corte di giustizia ha esteso l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione a situazioni inizialmente considerate interne agli Stati membri. Diversamente, per quanto concerne la cittadinanza *ratione personae*, fino a tempi recentissimi la Corte non era mai intervenuta sui criteri attributivi della cittadinanza nazionale, ritenuti di competenza esclusiva degli Stati. Infatti, è cittadino dell'Unione «chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro», e la definizione dei confini soggettivi di tale status resta affidata alle legislazioni nazionali. Stabilire chi sia cittadino europeo – e dunque chi possa avvalersi del diritto dell'Unione *ratione personae* – appare, almeno in teoria, un'operazione semplice, molto più lineare rispetto all'individuazione degli ambiti materiali su cui la cittadinanza europea può incidere. In pratica, per accertare lo *status* di cittadino dell'Unione basta verificare che la persona sia in possesso della cittadinanza di uno Stato membro. Non a caso, quando uno Stato aderisce all'Unione, è chiamato a indicare, in piena autonomia, chi debba essere considerato suo cittadino ai fini del diritto europeo e secondo quali criteri. Proprio in relazione a una di queste dichiarazioni statali in materia di cittadinanza *ratione personae*, la Corte di giustizia fu chiamata a pronunciarsi, circa vent'anni fa, in un caso significativo e molto discusso: quello della signora Kaur (C-192/99, 2001)

La signora Kaur, di origini asiatiche, nata in Kenya nel 1948 quando ancora il paese era colonia britannica, acquisisce alla nascita lo status di cittadino «*of the United Kingdom and Colonies*» in base al *British Nationality Act* del 1948. Molti asiatici residenti

nei paesi dell'Africa orientale mantennero questo *status* anche al momento dell'indipendenza negli anni Sessanta del secolo scorso. Deliberatamente queste persone non acquisirono la nazionalità del nuovo Stato, ma mantennero lo *status* di cittadini «*of the United Kingdom and colonies*» poiché era stato loro assicurato che in tal modo non avrebbero perduto il «diritto di residenza» (*right of abode*) nel Regno Unito. Ma nel corso degli anni Sessanta il Regno Unito registrò un incremento significativo di immigrati asiatici, e perciò nel 1968 stabilì di chiedere un requisito ulteriore per risiedere liberamente sulle isole britanniche, quello di un «legame ancestrale» con esse. La signora Kaur non poté dimostrare l'esistenza di questo legame. La riforma del 1968 ha avuto perciò come effetto di fare di questo particolare gruppo di asiatici provenienti dall'Africa orientale, il più grande gruppo di cittadini britannici che non hanno alcun «*diritto di residenza*» in nessuna parte del mondo e men che meno nel Regno Unito. La signora Kaur, dal 1981 «*British Overseas citizen*» senza diritto di residenza, chiese il permesso di rimanere in maniera permanente nel Regno Unito dopo aver ottenuto numerosi permessi di residenza temporanea, ma se lo vide negato. Si rivolse allora alla *High Court*, che richiese una opinione pregiudiziale alla Corte di giustizia. Le questioni poste riguardavano: gli effetti della Dichiarazione britannica relativa alla definizione di cittadino annessa al Trattato UE del 1992; la rilevanza dell'articolo 3(2) del Quarto protocollo della Cedu (Divieto di espulsione dei cittadini); il ruolo dell'articolo 18 (libertà di soggiorno) del Trattato CE nel contesto in esame.

La Corte si mostra da subito reticente a intervenire su questioni relative a normative interne sulla cittadinanza: se la Dichiarazione britannica relativa alla definizione di cittadino annessa al Trattato UE del 1992 stabiliva l'inapplicabilità *ratione personae* degli articoli del Trattato relativi alla cittadinanza europea, andava automaticamente escluso che nel soggetto interessato (Kaur) sussistesse l'elemento soggettivo dello status di cittadino dell'Unione (MARGIOTTA, 2014: 129 ss). Rifacendosi, infatti, alla legislazione, molto particola-

re, del Regno Unito (con l'entrata in vigore del nuovo British Nationality Act nel 1981, vengono distinti cinque tipi di statuti: *British citizens*, *British Dependent Territories citizens*, *British Overseas citizens*, *British subjects* e *British protected persons*), la Corte dichiarò che la Kaur non rientrava nella definizione di «cittadino» inserita dal governo britannico nella Dichiarazione britannica relativa alla definizione di cittadino annessa al Trattato UE del 1992, valida ai fini dell'applicazione del diritto europeo (SHAH 2001). La Corte esclude, quindi, che nella ricorrente (la signora Kaur) fosse mai stato presente l'aspetto soggettivo della cittadinanza, affermando di conseguenza l'inefficacia di tale cittadinanza a livello di diritto europeo. Il rifiuto britannico non aveva, dunque, avuto l'effetto di privare la Kaur dei propri diritti (fondamentali) europei, perché questi diritti non erano mai emersi, non essendo la ricorrente una «cittadina» ai sensi della Dichiarazione britannica allegata al Trattato né, di conseguenza, del diritto europeo.

Il fatto di aver escluso la signora Kaur dalla possibilità di esercitare i diritti comunitari perché essi «non sono mai nati per essa», sembrava lasciare aperta la possibilità che in altri casi sarebbe stato possibile limitare l'autonomia degli Stati in materia. Ma fino a pochi mesi fa, le sentenze in materia di cittadinanza europea *ratione personae* hanno riguardato esclusivamente casi di revoca di essa (Caso C-221/17 *Tjebbes and Others v Minister van Buitenlandse Zaken* [12 Marzo 2019] CGUE, par. 37; Caso C-135/08 *Janko Rottmann v Freistaat Bayern* [2 Marzo 2010] CGUE, par. 52–53; Caso C-118/20 *JY v Wiener Landesregierung* [18 Gennaio 2022] CGUE, par. 55).

I casi *Eman e Sevinger* e *Kaur* sono utili per introdurre la prima sentenza in materia di acquisizione della cittadinanza europea: quella relativa al programma maltese di «cittadinanza tramite investimento». La decisione della Corte nel caso C-181/23 potrebbe infatti aprire la strada a nuovi contenziosi riguardanti cittadini maltesi naturalizzati attraverso tale programma. È plausibile che agenzie specializzate in «residence and citizenship by investment» – che hanno subito criticato la sentenza, definendola priva di solido fon-

damento nel diritto europeo («lacks a solid foundation in EU law»: *Henley & Partners Responds to European Court of Justice Ruling on Malta's Citizenship Program*) – promuovano ricorsi alla Corte, dal momento che la pronuncia genererà situazioni di apolidia.

Sebbene il numero dei cittadini maltesi per investimento sia esiguo – gli schemi di cittadinanza per investimento attualmente esistenti in Europa rappresentano una minima parte, meno dello 0,01% di tutte le acquisizioni di cittadinanza –, e comunque inferiore a quello dei *British Overseas citizens* interessati dal caso *Kaur*, non è da escludere almeno un ricorso basato su tale fattispecie, sponsorizzato proprio da agenzie di settore che hanno accusato la Corte di aver compromesso i diritti sovrani fondamentali degli Stati membri. In futuro, alla Corte potrebbe quindi essere richiesto di valutare, anche alla luce del diritto internazionale sull'apolidia e la sua riduzione, le conseguenze derivanti dall'attribuzione di una cittadinanza ritenuta incompatibile con il diritto dell'Unione a soggetti che non dispongano di alcun'altra nazionalità (FRIPP 2025).

2. Tuttavia, prima di analizzare le possibili conseguenze della sentenza Malta, è opportuno fare un passo indietro e comprendere perché, con questa decisione, la Corte si collochi in una fase completamente nuova della giurisprudenza dell'Unione europea. Si tratta infatti di un approccio che si distanzia nettamente dalle precedenti pronunce in materia di cittadinanza *ratione personae*, incluse quelle in cui la Corte è intervenuta per temperare gli effetti della revoca della cittadinanza europea, imponendo un controllo di proporzionalità alle corti nazionali (VAN DEN BRINK 2025) – come avvenuto nei casi Rottmann, Tjebbes, JY o X. (Sentenza 18 gennaio 2022, C-118/20, *JY c. Wiener Landesregierung*).

Occorre anzitutto ricordare che sul piano normativo, dall'istituzione della cittadinanza europea nel 1992 a oggi, non sono intervenute modifiche sostanziali al quadro originario della cittadinanza europea, se si esclude, nel Trattato di Lisbona, la sostituzione dei termini «costituisce un complemento della», con l'espressione «si aggiunge alla» cittadinanza nazionale. Come è noto, la Dichiarazione

zione n. 2 annessa al Trattato di Maastricht, infatti, prevedeva che, ogni qualvolta nel Trattato si facesse riferimento a cittadini degli Stati membri, «la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato» E, infatti, l'articolo 8 del Trattato di Maastricht, che istituisce la cittadinanza dell'Unione, venne integrato dall'art. 17 di Amsterdam (1997, entrato in vigore nel 1999) con l'aggiunta di un capoverso che rendeva il nesso tra quella europea e quella nazionale ancor più chiaro, statuendo che «la cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima». Già nel dicembre del 1992, il Consiglio europeo – su sollecitazione della Danimarca (dove nell'ottobre dello stesso anno era stata negata con referendum la ratifica del Trattato di Maastricht), preoccupata delle possibili conseguenze dell'istituzionalizzazione della cittadinanza stessa – aveva ribadito il carattere non autonomo della cittadinanza europea e aveva adottato una decisione in cui, nella sezione A, si precisava che le relative disposizioni conferivano ai cittadini degli Stati membri diritti e tutele complementari che «non si sostitui[vano] in alcun modo alla cittadinanza del singolo Stato» (Edimburgo 11 e 12 dicembre 1992).

Gli Stati avevano tutto l'interesse a opporsi a una reale europeizzazione della cittadinanza dell'Unione: considerando ultimo baluardo della statualità il potere di definire i confini del *demos*, gli Stati vogliono mantenere la prerogativa «sovrana» di stabilire le proprie regole sulla nazionalità e di decidere chi siano i propri cittadini e chi sia da escludere. Forti sono le limitazioni della sovranità statale in favore dell'Unione Europea, ampia la dispersione della sovranità su più livelli, poche sono le competenze rimaste di piena sovranità degli Stati europei e poche, tra queste, hanno un rilievo politico-elettorale come le politiche migratorie e la conseguente politica di nazionalizzazione. Basti ricordare l'assenza di una politica unitaria sui temi dell'immigrazione e la caparbia con cui gli Stati riservano a sé la materia dell'attribuzione e della revoca delle

cittadinanze, entrambe emblematiche dell'interdipendenza tra migrazione e cittadinanza (JOPPKE 2010: 9 ss).

La modifica apportata con il Trattato di Lisbona (2007) aveva fatto prefigurare ad alcuni autori (TRIGGIANI 2010) l'istituzione di una sorta di «seconda cittadinanza», che avrebbe permesso a quella europea di diventare uno *status* autonomo. Essa, con l'entrata in vigore nel 2009 del Trattato di Lisbona, non sarebbe stata più semplicemente «sussidiaria» di quella nazionale: aggiungendosi a quest'ultima (pur continuando a non sostituirla), infatti, avrebbe dovuto significare qualcosa di più. La cittadinanza nazionale avrebbe rappresentato solo la porta d'accesso a quella europea, che sarebbe stata altro rispetto alla prima, in quanto assoggettabile a una disciplina diversa che conferisce direttamente diritti garantiti da un ordinamento autonomo, quello dell'UE.

Era stato ipotizzato che questa nuova formulazione avrebbe favorito uno sviluppo concreto, come già accaduto, per effetto della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, tale da far emergere l'autonomia dall'istituto. Ma la realtà è stata che la Corte di giustizia europea – pur essendosi pronunciata sull'obbligo di osservanza del diritto europeo da parte dei governi che esercitano il loro potere di determinare le condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza nazionale – non ha mai applicato l'obbligo né chiarito cosa significhi, e che conseguenze possa avere, il rispetto delle regole e dei principi del diritto comunitario su questa materia². La CGUE ha, in definitiva, costantemente riconosciuto un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri in materia di cittadinanza. Non a caso, fino al maggio 2025, si registra una pressoché totale assenza

² È d'obbligo richiamare, tra i primi interventi, la decisione Micheletti (C-369/90 del 1992), da cui emerge la limitazione dei poteri degli Stati nelle discipline collegate alla cittadinanza, per le ricadute che le scelte nazionali possono avere sul godimento dei diritti nascenti dalla cittadinanza europea. Si legge infatti che «non spetta [, invece,] alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato».

di interventi della Corte in ordine ai criteri di attribuzione della cittadinanza nazionale.

Che fosse prematuro parlare del Trattato di Lisbona come di un vero e proprio atto di autonomizzazione dello status di cittadino europeo dalle cittadinanze nazionali, è dimostrato anche dalla quasi totale assenza di interventi della Commissione Europea in merito ai criteri di acquisizione delle cittadinanze nazionali e quindi della cittadinanza europea. Solo recentissimamente (23 gennaio 2019) la Commissione si è espressa sulla questione dei modi di acquisizione delle cittadinanze nazionali con la *Relazione della Commissione sui programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea* (Commissione europea, Bruxelles, 23.1.2019 COM (2019) 12 final; cfr. MARGIOTTA 2020). Stilando questo suo primo rapporto sulla cittadinanza *ratione personae*, la Commissione è intervenuta con decisione sulla questione della discrezionalità degli Stati in materia di conferimento della cittadinanza nazionale e quindi europea. Si tratta del rapporto relativo ai programmi di concessione della cittadinanza in cambio di investimenti (*citizenship by investment*), introdotti a Cipro, Bulgaria e Malta nel 2014. La Commissione europea aveva ritenuto che tale pratica potesse costituire un abuso del diritto e violare i principi fondamentali dell'UE, e ha poi avviato una prima procedura d'infrazione contro tali paesi ai sensi dell'art. 258 TFUE. A seguito dell'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea, Cipro ha abrogato nel 2020 il suo programma di cittadinanza per investitori e, dal 2021, ha iniziato a revocare le cittadinanze in questo modo già concesse. La Bulgaria ha abolito il proprio programma nel 2022. Malta, invece, ha continuato a concedere la cittadinanza sulla base di investimenti, ritenendo la propria condotta in linea con il diritto dell'Unione ed ha così spinto la Commissione a presentare di fronte alla Corte di giustizia il già citato ricorso per infrazione. Il 1° aprile 2020, la Commissione aveva manifestato formalmente a Malta le proprie perplessità sulla compatibilità del programma con il diritto dell'UE. Nei mesi successivi, Malta aveva fornito spiegazioni e annunciato

una riforma del sistema. Tuttavia, con una prima lettera di diffida del 20 ottobre 2020, Bruxelles aveva già ribadito che il meccanismo restava in contrasto con i principi europei. Malta aveva replicato il 18 dicembre 2020, comunicando l'approvazione di una nuova legge e la chiusura del programma del 2014, pur lasciando in vigore le vecchie regole per le richieste presentate entro il 15 agosto 2020.

Il 9 giugno 2021, la Commissione aveva inviato una seconda diffida, sostenendo che anche il nuovo schema del 2020 continuava a basarsi su una logica puramente finanziaria, incompatibile con i valori dell'UE. Malta aveva risposto il 6 agosto 2021, difendendo il proprio operato come espressione della sovranità nazionale e accusando la Commissione di oltrepassare le proprie competenze (art. 5 TUE).

Il 6 aprile 2022, la Commissione ha inviato un parere motivato, ribadendo la violazione degli articoli 4, par. 3 TUE e 20 TFUE, chiedendo a Malta di conformarsi entro due mesi. Con nota del 6 giugno 2022, Malta ha confermato il proprio dissenso. Poiché il contrasto è rimasto irrisolto, la Commissione ha deciso di avviare la fase contenziosa della procedura d'infrazione, concentrandosi sul programma del 2020, ritenuto sostanzialmente analogo a quello del 2014 e basato sulla stessa logica di scambio economico per la concessione della cittadinanza. Il ricorso per inadempimento, dunque, non contestava l'intero regime maltese di naturalizzazione, ma si limitava al programma per investitori che secondo la Commissione europea rappresentava una forma di mercificazione della cittadinanza incompatibile con i principi dell'ordinamento dell'Unione europea.

Rapporto e ricorso della Commissione europea, sul varo dei programmi di *vendita* della cittadinanza nazionale, erano basati sul concetto di «legame genuino», dedotto in modo piuttosto ampio, dalla c.d. dottrina *Nottebohm* (SPIRO 2019 e la letteratura ivi citata). La Commissione ha sostenuto che il diritto dell'Unione europea vieta regimi che consentono la concessione sistematica della cittadinanza di uno Stato membro in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati, in assenza di un vincolo effettivo tra lo Stato

e gli individui in questione. La Commissione nella Relazione aveva richiesto ai governi che avevano adottato tali programmi (tra cui appunto Malta), infatti, che nell'esercizio della competenza esclusiva di scelta dei criteri di conferimento della cittadinanza nazionale dovessero considerare la cittadinanza come espressione di un *vincolo effettivo* tra lo Stato e i propri cittadini e collegare, di conseguenza, alla presenza di questo la sussistenza della cittadinanza. La Commissione stabiliva così il presupposto per cui per ottenere la cittadinanza era necessaria la sussistenza di un «legame genuino» con il Paese che naturalizza.

La Commissione riteneva, di conseguenza, la pratica della vendita della cittadinanza lesiva del diritto europeo, in particolare, della lettera e dello spirito dei Trattati e delle norme dell'UE, poiché ciascuno Stato dovrebbe assicurarsi che la concessione della cittadinanza non avvenga in assenza di un *vincolo effettivo*³. Sebbene la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientri nella competenza di ciascuno Stato membro, con i programmi di vendita tutto ciò viene per certi versi ripensato, in quanto viene richiesto di introdurre un requisito che sia in grado di dimostrare il «legame» tra l'investitore richiedente e lo Stato concedente.

Numerose voci autorevoli si erano levate a ragione a sottolineare la debolezza giuridica e la pericolosità politica del rapporto sui programmi di cittadinanza per investimento⁴. La critica principale che era stata mossa alla Commissione era la sua insistenza che fosse necessario un «legame genuino» (KOCHENOV 2020) tra il cittadino da naturalizzare e lo Stato membro concedente per

³ Sull'intervento della Commissione europea in merito alla tendenza ad attuare programmi di cittadinanza per investitori e programmi di soggiorno per investitori, che mirano ad attirare investimenti concedendo agli investitori diritti di cittadinanza o di soggiorno del paese interessato, cfr. Commissione Europea, Bruxelles, 23.1.2019 COM (2019).

⁴ Sulla relazione della Commissione europea e sui programmi di vendita della cittadinanza, è stato scritto tantissimo. Si vedano, tra gli altri, WEILER 2024; KOCHENOV 2019: 217-230; MARGIOTTA 2020: 517 ss.; BAUBÖCK 2018; SHACHAR, BAUBÖCK 2014; CARRERA 2014; PARKER 2016: 332-348.

riconoscere la legittimità delle cittadinanze nazionali, una nozione che avrebbe potuto sancire un pericoloso ritorno a concezioni identitarie di cittadinanza riattualizzando quella concezione ottocentesca della cittadinanza fondata sull'identità nazionale, propria di quello che era stato definito dall'avvocato generale Tesauro nel caso Micheletti il «periodo romantico del diritto internazionale» (Corte giust., conclusioni motivate dell'Avv. Gen. Tesauro, 30 gennaio, 1992, C-369/90, *Michelleti*, punto 5). Una volta avviata la fase contenziosa da parte della Commissione della procedura d'infrazione, con il ricorso per inadempimento contro Malta, la Corte di giustizia europea è stata *finalmente* costretta ad analizzare la compatibilità di un caso di cittadinanza europea *ratione personae* con i principi dell'ordinamento dell'Unione europea. L'Avvocato generale Collins, nelle sue conclusioni del 4 ottobre 2024, come gran parte delle critiche avanzate al rapporto sui programmi di cittadinanza per investimento e al ricorso della Commissione contro Malta, aveva ricondotto sostanzialmente tutto l'impianto accusatorio della Commissione all'esigenza di un «legame effettivo» tra uno Stato membro e i suoi cittadini nel diritto dell'UE (punto 41) (Conclusioni dell'avvocato generale M. Anthony Collins, presentate il 4 ottobre 2024, nella causa Corte giust., C- 181/23, Commissione c. Malta), e così facendo aveva dedotto la regolarità del programma maltese di vendita della cittadinanza. In altre parole, data l'assenza di un obbligo di legame genuino nel diritto europeo per il conferimento delle cittadinanze nazionali, secondo Collins il programma maltese non violava assolutamente il diritto dell'Unione vigente (come convintamente aveva dimostrato VAN DEN BRINK 2020).

In tale prospettiva, l'Avvocato Generale invitava la Corte a non porsi in linea di continuità con l'orientamento giurisprudenziale consolidato, rappresentato da decisioni quali *Rottmann* (C-135/08), *Tjebbes* (C-221/17), *JY* (C-118/20) e *X* (C-689/21) (GATTA 2024), nelle quali era stato affermato che, nell'esercizio della competenza relativa alla determinazione delle modalità di acquisizione e perdita della cittadinanza, è legittimo considerare quest'ultima come espressio-

ne di un legame effettivo tra lo Stato e i suoi cittadini, subordinando dunque la cittadinanza stessa alla sussistenza di tale legame. Come osservato, ad esempio, a proposito del caso Tjebbes, l'obiettivo legittimo individuato dalla Corte consisteva nella necessità di preservare la cittadinanza come «espressione del legame autentico tra [lo Stato membro] e i suoi cittadini», presupposto confermato anche nel caso X. Inoltre, nei casi Wiener Landesregierung e Stadt Duisburg era stato individuato un obiettivo legittimo nell'indesiderabilità delle conseguenze derivanti dal possesso di più nazionalità (KOCHENOV 2019). In riferimento alle sentenze concernenti la revoca della cittadinanza europea, è stato inoltre rilevato come le argomentazioni avanzate, ad esempio, dai Paesi Bassi nel caso Tjebbes – incentrate sulla mancanza di un «legame effettivo» con lo Stato da parte di soggetti non residenti nell'UE – siano state accolte acriticamente dalla CGUE (KOCHENOV 2019).

L'Avvocato Generale, nel richiamare tale categoria di pronunce, riconosce che il diritto dell'Unione non impone limiti alla libertà degli Stati membri di prevedere, quale motivo di perdita della cittadinanza, l'assenza di un *genuine link*. Tuttavia, Collins evidenzia come ciò non implichi che, secondo il diritto dell'Unione, uno Stato membro debba necessariamente richiedere l'esistenza di un legame effettivo con il proprio territorio quale condizione per il riconoscimento della cittadinanza. Sebbene uno Stato membro, in conformità alla propria legislazione nazionale, possa esigere la prova di un vincolo effettivo – inteso come «particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra sé stesso e i suoi cittadini» (Sentenza del 25 aprile 2024, Stadt Duisburg (perdita della cittadinanza tedesca) (da C684/22 a C686/22, EU:C:2024:345, punto 37 e giurisprudenza ivi citata) –, il diritto dell'Unione non definisce né, tantomeno, impone l'esistenza di un simile legame quale requisito per l'acquisizione o il mantenimento della cittadinanza. Inoltre, l'Avvocato Generale, nel suo parere, sembra invitare la Corte a ricollocarsi entro la logica della citizenship's abstract legal nature, sottolineando come risulti «priva di logica la tesi secondo cui, essendo gli Stati membri tenu-

ti a riconoscere la cittadinanza concessa da altri Stati membri, le loro leggi sulla cittadinanza devono contenere una particolare norma, men che meno una norma che imponga un «vincolo effettivo» come condizione per possedere detta cittadinanza» (par. 57). In tal senso, non sarebbe stato legittimo, secondo l'Avvocato Generale, esigere che uno Stato membro – nel caso di specie, la Repubblica di Malta – imponesse, ai fini dell'acquisizione della cittadinanza, l'esistenza di legami effettivi con il proprio territorio (JOPPKE 2010: 9 ss).

Del resto, al di fuori del ristretto novero di Stati membri coinvolti nei principali casi di revoca della cittadinanza europea (Paesi Bassi, Danimarca, Austria), Malta non rappresenta certo un'eccezione nell'aver previsto meccanismi di acquisizione della cittadinanza in assenza di un legame autentico con lo Stato. Numerosi programmi di naturalizzazione adottati da altri Stati membri dell'Unione, infatti, non richiedono né la residenza legale né una presenza fisica prolungata sul territorio (KOCHENOV 2023). Era quindi necessario mettere in guardia la Corte dal prendere troppo seriamente il ricorso promosso dalla Commissione, poiché un simile approccio avrebbe potuto implicare la necessità di contestare, in modo sistematico, tutte le pratiche di naturalizzazione che non presuppongono un vincolo effettivo con lo Stato di riferimento.

3. Sebbene la Corte non abbia seguito le conclusioni dell'Avvocato Generale Collins, la causa Commissione europea c. Malta segna l'ingresso in una fase del tutto nuova nella giurisprudenza dell'Unione in materia di cittadinanza. Pur ribadendo, in linea di principio, che nulla osta affinché gli Stati membri definiscano liberamente le condizioni per l'acquisizione della cittadinanza nazionale, la Corte ha di fatto sancito l'inammissibilità di un'intera prassi statale in materia di cittadinanza, riconoscendo implicitamente alla cittadinanza dell'Unione una natura autonoma. Quest'ultima non viene più concepita come mero riflesso passivo della cittadinanza nazionale, ma come un istituto giuridico dal quale derivano diritti e garanzie propriamente europei. In tal senso, la Corte sembra

riprendere con coerenza quanto già sostenuto dall'Avvocato Generale Maduro nella causa Rottmann, laddove affermava che «la citoyenneté de l'Union suppose la nationalité d'un État membre, mais c'est aussi un concept juridique et politique autonome par rapport à celui de nationalité» (Opinion of AG Poiares Maduro delivered on 30 September 2009, case C-135/08, Rottman, para. 23). In particolare, la Corte ha evidenziato che l'ampia discrezionalità riconosciuta agli Stati membri nella determinazione dei criteri di attribuzione della cittadinanza (par. 98) incontra un limite invalicabile: la commercializzazione della cittadinanza stessa.

Proprio questa affermazione segna un punto di svolta interpretativo che ha sorpreso la dottrina. È infatti necessario rilevare come tutti i commentatori siano rimasti, positivamente o negativamente, colpiti dalla recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 29 aprile 2025, causa C-181/23, Commissione europea c. Repubblica di Malta. In tale pronuncia, la Corte ha condannato la Repubblica di Malta per la violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 20 TFUE e dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, in relazione al suo programma di concessione della «cittadinanza tramite investimento».

È pur vero, però, che nessuno degli analisti era veramente certo che la Corte fosse pronta a respingere il ricorso della Commissione europea e benedire il programma di cittadinanza per investimento di Malta. Nel periodo precedente alla sentenza, infatti, si era diffusa l'ipotesi che la Corte potesse adottare un approccio inedito per evitare il riconoscimento della «vendita» della cittadinanza di uno Stato membro, tenuto conto del carattere derivato della cittadinanza dell'Unione europea (si vedano almeno i dibattiti su *Verfassungsblog*, su *European Law Blog* e su *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*). Non era però chiaro quale sarebbe stato il ragionamento giuridico che avrebbe intrapreso la Corte per giungere a tale esito. In simili contesti, quando certe preoccupazioni iniziano a circolare nel dibattito pubblico e accademico, la Corte sfrutta il clima politico (e istituzionale) adatto per

cogliere l'occasione di rompere con paradigmi precedenti. Tra le inquietudini più rilevanti che circolavano vi erano sia che un esito favorevole a Malta avrebbe potuto incoraggiare altri Stati membri a introdurre o reintrodurre analoghi programmi di cittadinanza per investimento, con implicazioni significative per l'intero sistema dell'Unione sia, senz'altro, inchieste come quelle pubblicate dal *Financial Times* (<https://www.ft.com/content/b6accfc5-eeca-4a83-a39d-1dc54a7688dd>), apparsa proprio mentre la Corte si accingeva a pronunciarsi.

Questa sentenza, inoltre, è destinata a rimanere al centro del dibattito dottrinale ancora a lungo, come già osservato da numerosi studiosi, e sarà con ogni probabilità oggetto, nei prossimi mesi, di ulteriori interpretazioni. Sebbene vi sia consenso quasi unanime sul fatto che il ragionamento giuridico della Corte risulti oscuro, criptico e talvolta sibillino, è altrettanto innegabile che questa decisione finirà per collocarsi tra le sentenze di maggiore importanza nella giurisprudenza della Corte. Essa andrà, quindi, a arricchire il già consistente corpus di pronunce in materia di cittadinanza dell'Unione, spesso criticate per la debolezza logico-giuridica del ragionamento, ma che nel tempo si sono rivelate fondamentali per lo sviluppo di quell'istituzione, se non addirittura dotate di un autentico valore costituente. Interessate in proposito notare come anche tra i critici più severi vi è chi ha parlato di una *ruling of such constitutional magnitude* (VAN DEN BRINK 2025).

Indubbiamente la sentenza avrebbe richiesto una base giuridica più solida e le argomentazioni adottate dalla Corte di giustizia sono facilmente criticabili per il loro limitato rigore logico, per alcune circolarità nel ragionamento e, in certi passaggi, per una certa bizzarra interpretativa. Tuttavia, è inutile negare che la Corte è giunta a una conclusione – la condanna della pratica della «vendita» della cittadinanza – che molti osservatori auspicavano, senza però accogliere gli argomenti avanzati dalla Commissione europea, argomenti, come abbiamo osservato nel paragrafo precedente, conside-

rati da numerosi studiosi infondati dal punto di vista strettamente giuridico, ma anche problematici da quello politico.

È interessante osservare da subito che la Corte ha evitato del tutto – nel dichiarare illegittima nel diritto dell’Unione la categoria dei regimi di cittadinanza che commercializzano la cittadinanza europea, ovvero la «naturalizzazione per transazione [...] in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati» (paragrafi 99-100) (Corte giust., C- 181/23, Commissione c. Malta) – di interrogarsi circa l’esistenza del requisito del vincolo genuino. Da questo punto di vista, è interessante notare che, sebbene si sia osservato che la Corte si discosta dal parere dell’Avvocato generale Collins, lo fa solo formalmente, in realtà, infatti, ne accoglie l’indicazione più rilevante: non fondare la propria decisione sul concetto di legame genuino e individuare, invece, un diverso fondamento giuridico alla base della condanna. Un fondamento forse discutibile, ma in ogni caso condivisibile, in quanto consente di vietare la pratica della cittadinanza per investimento senza ricadere in logiche identitarie e nazionalistiche ormai superate. I giudici sono riusciti, infatti, a rigettare l’impianto accusatorio adottato dalla Commissione europea – ritenuto da molti, me compresa (MARGIOTTA 2020: 513 ss), giuridicamente infondato – senza però rinunciare all’obiettivo sostanziale di vietare la commercializzazione della cittadinanza nazionale (e quindi dell’Unione) nello spazio europeo.

È del tutto fuorviante, quindi, voler intravedere in questa sentenza una inversione di rotta che introdurrebbe surrettiziamente il criterio del genuine link come criterio per l’acquisizione della cittadinanza nazionale e quindi europea (KOCHENOV 2025 1; ID. 2025 2). L’assenza di tale concetto nelle motivazioni della sentenza della Corte non è, infatti, meramente formale, ma rivela un’impostazione sostanziale: essa non emerge né nel tenore letterale né nello spirito argomentativo della sentenza, neppure laddove si fa riferimento al controverso principio del «vincolo necessario di solidarietà e di lealtà tra uno Stato membro e i suoi cittadini» (par. 50). Si tratta, con ogni evidenza, di un principio di creazione giurisprudenziale, come

altri in passato, ma che ha il pregio di non riesumare il tradizionale nesso tra cittadinanza e nazionalità. Principi analogamente “inventati” dalla Corte in via giurisprudenziale non sono nuovi nella storia dell’UE: basti pensare alla formulazione impiegata nel caso *Stauder*, secondo cui i diritti fondamentali «fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l’osservanza», o al riferimento, nel caso *Zambrano*, al concetto di «territorio europeo», altrettanto privo di una base normativa esplicita. «Solidarity and good faith» è senza dubbio una «newly invented extra legal rule» (KOCHENOV 2025 1), ma si tratta, a mio avviso, di un’invenzione strategica che consente alla Corte di evitare derive nazionalistiche, un aspetto fondamentale che sembra essere sfuggito a molti commentatori.

Della sentenza *Malta* è, dunque, giusto parlare come del frutto di una giurisprudenza coraggiosa e creativa, anticipatrice, elaborata sullo sfondo di un sostanziale vuoto normativo. Il quadro giuridico di riferimento, in effetti, era estremamente scarno. Non si tratta certo di una novità nella storia del diritto dell’Unione: è noto come molti dei passaggi chiave dell’integrazione europea – quelli che si possono a ragione definire momenti costituenti – siano stati costruiti attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia. Del resto, non è raro che tali momenti giurisprudenziali fondativi siano stati accompagnati da critiche alla tenuta logico-giuridica delle argomentazioni adottate. Non poche delle sentenze più influenti si sono mosse in spazi normativi privi di disciplina dettagliata e hanno richiesto alla Corte uno sforzo interpretativo estremo, a tratti ardito, per giustificare le proprie conclusioni. Basti qui pensare a quella categoria di sentenze in materia di cittadinanza europea di cui fanno parte precedenti emblematici quali *Martínez Sala* e *Zambrano* – i cui i deficit argomentativi sono stati discussi a lungo – e fondatamente, sul piano giuridico, perché evidenti. Di questa categoria di decisioni, fanno anche parte le prime pronunce della Corte in materia di diritti fondamentali dei cittadini degli Stati membri, come *Stauder* (C-29/69) e *Internationale Handelsgesellschaft* (C-

11/70) (Corte giust., 12/11/1969, C-29/69, Stauder e 17/12/1970, C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft), elaborate in un momento in cui la Corte si trovava sotto pressione da parte delle Corti costituzionali, in particolare quella tedesca e quella italiana. Di queste sentenze si è affermato che ponevano le proprie fondamenta sul vuoto normativo (CARTABIA 2007). In tutte queste occasioni la Corte si è indubbiamente mossa in modo creativo, e spesso autonomo rispetto alle posizioni espresse dagli Avvocati generali, esplorando soluzioni interpretative nuove e gettando le basi per futuri sviluppi del diritto dell'Unione.

Anche nel caso Malta, non si può negare che vi sia stata una certa forzatura argomentativa, tanto da indurre alcuni commentatori a parlare addirittura di inammissibilità della ricostruzione giuridica (VAN DEN BRINK 2025). Tuttavia, come è stato opportunamente osservato in dottrina, vi sono due considerazioni condivisibili che comunque rendono tale operazione giurisprudenziale almeno comprensibile: in primo luogo, la Dichiarazione n. 2 non può precludere l'interpretazione delle disposizioni costituzionali del diritto primario alla luce delle nuove sfide (SPIEKER 2024); in secondo luogo, i Trattati dell'Unione devono essere letti come uno «strumento vivente» (SPAVENTA, SPIEKER 2025), suscettibile di evolversi dinamicamente nel tempo.

Inoltre, come nei casi giurisprudenziali appena citati, anche nel caso *Malta*, mi pare la Corte persegua un obiettivo di fondo: non apparire come chi crea diritto, ma come un interprete fedele, intento a “rintracciare” i principi giuridici nei trattati esistenti limitandosi a riconoscerli e a incorporarli nell'ordinamento dell'Unione.

4. Quali principi la Corte abbia effettivamente rintracciato nell'ordinamento europeo in questa occasione dipende dalla risposta alla domanda che più insistentemente serpeggia nel dibattito attorno a questa sentenza: la Corte, condannando Malta, ha sacrificato le specificità giuridico-culturali degli Stati membri in materia di cittadinanza, mettendo così a rischio la natura pluralistica

dell'Unione e sottraendo una questione così rilevante alla sfera della politica?

La risposta è negativa. La Corte non le ha sacrificate, perché è riuscita a non intaccare ciò che nessuno Stato membro era disposto a cedere: l'autonomia nella definizione dei criteri di conferimento della cittadinanza nazionale. Fino ad ora, solo l'Avvocato Generale Maduro, nelle sue conclusioni al caso Rottmann del 30 settembre 2009 (C-135/08 del 2010), aveva ipotizzato che il principio di leale cooperazione tra le istituzioni – codificato all'art. 10 TCE – potesse fungere da limite al potere degli Stati in materia di cittadinanza (CASOLARI 2020). Tuttavia, tale impostazione non aveva mai trovato accoglimento nella giurisprudenza successiva. Una definizione chiara e vincolante di leale cooperazione in materia di cittadinanza europea, infatti, non era mai emersa in modo esplicito dopo Rottmann. Pur essendosi già pronunciata sull'obbligo degli Stati membri di rispettare il diritto dell'Unione nell'esercizio del potere di determinare le condizioni per l'acquisto della cittadinanza nazionale, la Corte non aveva mai chiarito il contenuto effettivo di tale obbligo né le sue implicazioni. L'unico vincolo ritenuto finora operante era il rispetto formale delle condizioni stabilite da ciascun ordinamento interno⁵. Insomma, la Corte non aveva mai chiarito quali fossero i principi di diritto europeo, oltre al riconoscimento reciproco, in grado di limitare la discrezionalità legislativa degli Stati in materia di cittadinanza. È proprio questo nodo che, ci sembra, la Corte abbia iniziato a sciogliere, precisando cosa significa che la competenza della definizione dei criteri di concessione della

⁵ È d'obbligo richiamare, tra i primi interventi, la decisione Micheletti (C-369/90 del 1992), da cui emerge la limitazione dei poteri degli Stati nelle discipline collegate alla cittadinanza, per le ricadute che le scelte nazionali possono avere sul godimento dei diritti nascenti dalla cittadinanza europea. Si legge infatti che «non spetta [, invece,] alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato».

cittadinanza resta prerogativa degli stati, ma essi devono essere definiti nel rispetto del diritto europeo.

Tale rispetto è stato, a mio avviso, articolato in due punti chiave all'interno della decisione. Sebbene la Corte richiami anche il principio della democrazia rappresentativa, esso non mi sembra costituisca un elemento chiave né la motivazione più valida adottata dalla Corte per individuare il diritto europeo cui gli Stati membri devono conformarsi nella definizione dei criteri di concessione della cittadinanza. Il primo punto chiave mi pare relativo al principio di fiducia reciproca come fondamento della cittadinanza europea. Tale principio impone alle autorità nazionali, amministrative e giudiziarie, di presumere che le controparti degli altri Stati membri rispettino il diritto dell'Unione nell'adozione di decisioni con effetti extraterritoriali e orizzontali. La sua rilevanza, in quanto principio costituzionale strutturale, si manifesta, cioè, nella regolazione dei rapporti tra le autorità degli Stati membri.

Anche in materia di cittadinanza, la Corte ora riconosce che il principio di diritto europeo di mutuo riconoscimento delle cittadinanze nazionali implica necessariamente la fiducia reciproca tra gli Stati. Ogni Stato membro è, infatti, tenuto a riconoscere i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione acquisita in un altro Stato membro, e, secondo il diritto dell'Unione, lo Stato ospitante non può subordinare tale riconoscimento a condizioni ulteriori. Questo sistema di mutuo riconoscimento richiamava inevitabilmente il principio di fiducia reciproca, il quale, a sua volta, si collega all'obbligo di leale cooperazione. La vendita della cittadinanza si pone in contrasto con tale obbligo, che vincola gli Stati membri ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, anche nei settori di competenza esclusiva non trasferiti all'Unione, come appunto la cittadinanza (GORMSEN 2024).

Se la cittadinanza europea si basa sul principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri, allora la sua «*vera natura*» risiede nell'accettazione da parte degli Stati della sua «*natura derivata*», come sancito dall'articolo 20 TFUE, e dei diritti ad essa connessi. La

cittadinanza dell'Unione è infatti accompagnata dal diritto alla libera circolazione e residenza, esercitabili congiuntamente al divieto di discriminazione in base alla nazionalità, conferendo ai cittadini europei un regime più favorevole rispetto ai cittadini di Paesi terzi (SPIEKER 2024). Di conseguenza, la cittadinanza europea, offrendo un accesso pressoché illimitato ai diritti al di là del territorio dello Stato che la conferisce, implica la necessità di una reciproca fiducia circa i criteri di attribuzione delle cittadinanze nazionali.

Come sottolineato dalla Corte (par. 85 e ss.) gli Stati membri hanno costituito un ordinamento giuridico comune e peculiare, assumendo collettivamente diritti e obblighi nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri. Ne deriva l'impossibilità di rifiutare il riconoscimento delle norme in materia di cittadinanza adottate da altri Stati, configurando una «specifica espressione di [...] solidarietà» (par. 93), che comporta sia l'accettazione reciproca della cittadinanza – fondamento costitutivo dello status di cittadino dell'Unione – sia il riconoscimento che il potere statale di definire le condizioni per la perdita e il conferimento della cittadinanza non è «illimitato» (par. 95) (WAGNER 2025). In base a questa logica, la commercializzazione della cittadinanza, superando i limiti di tale potere, risulta incompatibile con la «vera natura della cittadinanza» (par. 95), poiché la fiducia reciproca è alla base del requisito del mutuo riconoscimento delle cittadinanze nazionali (SPIEKER 2024). In altri termini, adottando un regime di naturalizzazione che contraddice la natura fondamentale della cittadinanza europea, Malta ha compromesso la fiducia reciproca che gli altri Stati membri ripongono nel suo processo di attribuzione della cittadinanza.

Con questa nuova sentenza della Corte, ci sembra anche che il principio di fiducia reciproca stia acquisendo nel quadro europeo il rango di principio costituzionale (O'NEILL 2025), poiché, in assenza di armonizzazione delle procedure amministrative nazionali aventi effetti transfrontalieri, esso costituisce il collante che tiene insieme la diversità giuridica intrinseca all'Unione. In particolare, all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza fron-

tiere interne, la fiducia reciproca è stata già associata a misure di riconoscimento reciproco, come il mandato d'arresto europeo nella cooperazione penale (MARTINICO 2020). Questa sentenza consente di comprendere il ruolo fondamentale che il principio generale di fiducia reciproca svolge nei rapporti tra Stati membri, estendendosi a settori quali il mercato interno, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, gli scambi di informazioni, la concorrenza e le procedure amministrative composite in generale, e ora anche alla cittadinanza europea (O'NEILL 2025). Gli Stati membri hanno infatti l'obbligo di rispettare gli effetti delle reciproche cittadinanze (par. 101), e questo obbligo non è certo trascurabile: l'estensione automatica della cittadinanza europea può produrre effetti indesiderati su uno Stato diverso da quello che ha naturalizzato cittadini "non europei", con conseguenze anche sul piano della solidarietà finanziaria tra Stati, come già evidenziato dalla Corte sin dai tempi di *Grzelczyk*. I giudici, con questa decisione, sembrano peraltro spingersi oltre quanto affermato in *Grzelczyk*, riconoscendo nella cittadinanza europea una delle principali concretizzazioni della solidarietà reciproca tra Stati. Si potrebbe addirittura ipotizzare che la Corte odierna veda nella cittadinanza europea non solo un'espressione di solidarietà reciproca, ma anche un'istituzione capace di aprire la strada a una solidarietà di tipo redistributivo, che attribuisca priorità ai valori collettivi nell'Unione (par. 93).

Il secondo punto chiave della decisione riguarda, invece, l'argomento della Corte secondo cui la commercializzazione della cittadinanza viola gli obiettivi dell'Unione europea, avendo adottato misure che ostacolano il conseguimento degli obiettivi dell'Unione. E in particolare il regime maltese comprometterebbe i principi fondamentali enunciati all'articolo 3, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea (TUE), ossia la libera circolazione in uno spazio privo di frontiere interne. Come osservato da Wagner (WAGNER 2025), tale pratica comprometterebbe altresì l'obiettivo primario dell'UE di realizzare un mercato interno efficiente.

La creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne, in grado di consentire la libertà di movimento – obiettivo programmatico dell’UE sancito dall’articolo 3 TUE – si fonda tanto sul principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto sul principio del mutuo riconoscimento, che si basa sul primo (par. 85). Inoltre, secondo la Corte, solo se rafforzati dall’articolo 4, paragrafo 3, TUE – il principio di leale cooperazione – gli obiettivi dell’Unione non risultano messi in pericolo dagli Stati membri (par. 94 e 99). Malta, quindi, introducendo e attuando un programma di naturalizzazione basato su una procedura di natura di transazione, per cui la cittadinanza e, di conseguenza, lo status di cittadino dell’Unione, sono riconosciuti in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati, violerebbe il principio di leale cooperazione. Solo un rapporto di natura non transazionale può giustificare la concessione dei diritti derivanti dallo status di cittadino dell’UE (par. 101). Malta, pertanto, non coopererebbe *sinceramente*, poiché impone un prezzo per l’accesso a diritti fondamentali quali la libera circolazione e la residenza in uno spazio ulteriore a quello nazionale e privo di frontiere interne.

4. Torniamo in conclusione alla questione da cui siamo partiti: le possibili conseguenze della decisione della CGUE del 29 aprile 2025. Alla Corte potrebbe, infatti, essere richiesto, in futuro, di pronunciarsi sulle implicazioni per i casi in cui un individuo che ha acquisito *ius pecuniae* la nazionalità maltese – incompatibile con il diritto dell’Unione europea – non abbia conservato alcuna altra nazionalità (Cox 2025).

Questa ipotesi è dovuta alla limitazione temporale della sentenza *Malta* e al suo carattere retroattivo. Come osservato da Cox (Cox 2025), Malta non ha richiesto alla Corte di circoscrivere l’efficacia temporale della sua interpretazione del diritto dell’Unione per cui la Repubblica di Malta sarebbe obbligata a revocare le cittadinanze ottenute tramite il programma di cittadinanza per investimento (CBI). Come già osservato, se questa interpretazione si rivelasse corretta, non tarderebbero a emergere nuove questioni giuridiche

dinanzi alla Corte di Lussemburgo, ad esempio in un caso di apolidia derivante dalla revoca della cittadinanza maltese acquisita tramite investimento, nei confronti di soggetti la cui cittadinanza di origine è di Stati che non riconoscono la doppia cittadinanza oppure nel caso di un possibile diniego, da parte di altri Stati membri, dello *status* di cittadini dell'Unione a soggetti naturalizzati tramite questi programmi. La giurisprudenza in materia è, come abbiamo visto nel secondo paragrafo, già abbondante (si pensi ancora a sentenze quali Rottmann (Corte giust., 2 marzo 2010, C-135/08, *Rottmann*), Tjebbes (Corte giust., 20 febbraio 2001, C-192/99, *Kaur*), JY, X).

È tuttavia possibile ipotizzare soluzioni differenti rispetto a quelle adottate dalla CGUE nelle pronunce concernenti la revoca della cittadinanza nazionale – e, conseguentemente, di quella europea. Piuttosto, appare utile individuare argomentazioni suscettibili di essere valorizzate nell'ambito di eventuali ricorsi per apolidia conseguente alla revoca della cittadinanza per investimento, nelle sentenze dalle quali ha preso le mosse il presente saggio.

Una prima ipotesi può essere rinvenuta nella sentenza *Kaur*, anch'essa, com'è noto, oggetto di ampie critiche dottrinali. Qualora, infatti, la CGUE dovesse in futuro adottare, in casi riguardanti cittadini maltesi per investimento, l'impostazione accolta nella sentenza *Kaur*, non si configurerebbe uno stato di apolidia: i soggetti che abbiano acquisito la cittadinanza maltese conserverebbero tale status in virtù del principio di proporzionalità, ma l'efficacia della relativa cittadinanza a livello di diritto dell'Unione risulterebbe nulla, in modo analogo a quanto stabilito nella medesima pronuncia. Le autorità e i giudici nazionali potrebbero, pertanto, legittimamente rifiutarsi di riconoscere i diritti derivanti dalla cittadinanza europea in capo a tali cittadini maltesi in movimento all'interno del territorio dell'Unione, come già avvenuto nel caso *Kaur* (Corte giust., 20 febbraio 2001, C-192/99, *Kaur*).

Poiché il diritto europeo vieta agli Stati membri di porre condizioni aggiuntive al riconoscimento della cittadinanza europea, sarà probabilmente necessario un nuovo intervento della Corte

per chiarire la questione. Auspicabilmente, in ipotesi di apolidia, si potrebbe evitare la revoca della cittadinanza maltese, limitandone però l'efficacia al solo territorio nazionale. Proprio rifacendosi al principio espresso in *Kaur*, si potrebbe sostenere che, dopo la sentenza, non si tratterebbe di una privazione dei diritti del cittadino maltese per investimento, poiché questi dopo sentenza passata in giudicato non godrebbero di tali diritti in quanto, secondo il diritto europeo, non sono riconosciuti quali cittadini dell'Unione. Il rigetto da parte della Corte, nel maggio 2025, della commercializzazione della cittadinanza comporta, infatti, l'inapplicabilità *ratione personae* degli articoli del Trattato relativi alla cittadinanza europea, escludendo che nel soggetto interessato (come nel caso di *Kaur*) sussista l'elemento soggettivo dello status di cittadino dell'Unione (MARGIOTTA 2014: 129 ss). In tale prospettiva, Malta potrebbe continuare a *vendere* la propria cittadinanza nazionale – dimostrando così, ai critici più severi delle industrie della migrazione per investimento, che essa non era in vendita *solo* perché dava accesso illimitato ai diritti connessi alla cittadinanza europea – ma senza che questa produca effetti ai fini del diritto europeo, come previsto dalla sentenza *Malta*. Ne deriva che la sola cittadinanza di uno Stato membro non sarebbe più necessariamente sufficiente per essere considerati cittadini dell'Unione ai sensi del diritto europeo (WAGNER 2025).

Una seconda ipotesi può essere rinvenuta, invece, nella sentenza *Eman e Sevinger*, dalla quale ha preso avvio la presente riflessione. In tale occasione, la CGUE ha affermato che, poiché i cittadini olandesi residenti nei Caraibi olandesi non sono stati esclusi dalle categorie di soggetti cui spetta, per derivazione, la cittadinanza dell'Unione – a differenza, ad esempio, di quanto disposto dal Regno Unito nei confronti di talune categorie di soggetti – essi, al pari degli altri cittadini europei, godono del diritto di partecipazione politica a livello unionale. Tali soggetti possono pertanto esercitare diritti politici attivi e passivi riconosciuti e tutelati dall'ordinamen-

to dell'Unione. La Corte ha, dunque, riconosciuto loro il diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo.

Nel caso *Eman e Sevinger*, la logica del «legame effettivo» adottata dallo Stato olandese per escludere tali cittadini dalla partecipazione al voto europeo – logica impiegata anche nel caso *Tjebbes* – è stata respinta dalla Corte. Considerato che il godimento dello status di cittadino dell'Unione non era mai stato oggetto di contestazione con riferimento al territorio europeo, non era possibile escludere *Eman e Sevinger* dalla nozione di «cittadino», ai sensi del diritto dell'Unione, come invece avvenuto nel caso della signora *Kaur*.

Tuttavia, la stessa CGUE non ha sindacato il fatto che tali cittadini, a differenza di quelli residenti in qualsiasi altra parte del mondo, *non* fossero titolari di diritti politici attivi e passivi nell'ordinamento interno olandese, e dunque non potessero esercitare il diritto di voto alle elezioni del Parlamento dei Paesi Bassi.

Rimanendo su questo solco, la CGUE potrebbe, in un eventuale futuro ricorso relativo alla revoca della cittadinanza europea, scegliere di non sindacare l'efficacia della normativa maltese sulla cittadinanza nell'ordinamento interno – come già avvenuto nel caso *Eman e Sevinger* – ma, riprendendo invece quanto affermato nella sentenza *Malta* in merito alla natura dell'Unione europea quale ordinamento fondato sulla democrazia rappresentativa, valorizzare la preoccupazione espressa dalla Corte in relazione alla distribuzione disinvolta dei diritti politici e al conseguente rischio per la tenuta democratica dell'Unione (BAUBÖCK 2014).

A contrario, proprio in nome della tutela della democrazia rappresentativa, la Corte potrebbe rafforzare l'orientamento secondo cui, in tali cittadini, difetterebbe l'elemento soggettivo della cittadinanza, giungendo così ad affermare l'inefficacia di tale cittadinanza a livello di diritto dell'Unione. In questo modo, la Corte potrebbe concludere che il cittadino maltese per investimento “non conta” a livello europeo, senza per questo provocare uno stato di apolidia: la strategia consisterebbe infatti nel non imporre a Malta alcuna

modifica della propria normativa nazionale, ma semplicemente nel prendere atto che tali cittadini non rilevano, sotto il profilo giuridico, nell'ordinamento dell'Unione.

In tal modo, non si verrebbe a sindacare, come già accaduto nel caso *Kaur*, il diritto sovrano degli Stati membri di determinare le condizioni per l'attribuzione della cittadinanza nazionale; si introdurrebbe però una differenza rilevante rispetto a *Kaur*. In quel caso, la Corte accettò l'irrilevanza a livello europeo di un soggetto formalmente cittadino britannico, pur potendo adottare un orientamento diverso alla luce degli strumenti internazionali in materia di riduzione dell'apolidia. Con riferimento al futuro appellante maltese, la Corte potrebbe invece non riconoscerne la pertinenza al contesto europeo, proprio perché tale esclusione non comporterebbe la creazione di una condizione di apolidia. In tal modo, non si produrrebbe alcuna costruzione giurisprudenziale di una norma (secondaria) che conferisce all'Unione il potere di stabilire le condizioni di acquisizione della cittadinanza degli Stati membri.

Malta potrà continuare a trarre profitto dalla vendita della propria cittadinanza nazionale, ma non da quella che *vi si aggiunge, pur non sostituendola*: la cittadinanza dell'Unione. Lo status di cittadino dell'Unione rappresenta infatti un vantaggio ulteriore, che non può essere esteso a soggetti che ottengano la cittadinanza attraverso pratiche di natura meramente commerciale. La cittadinanza europea tende, così, ad affrancarsi progressivamente dalla presa delle cittadinanze nazionali, grazie a questo ulteriore passo di "autonomizzazione" compiuto dalla Corte.

La pronuncia resa nella sentenza *Malta* si configura, senza dubbio, come una lettura evolutiva della cittadinanza dell'Unione, fondata – come ho osservato precedentemente – sulla sua natura derivata. Tuttavia, proprio grazie alla sua natura essa appare sempre meno quale corollario automatico della cittadinanza nazionale e sempre più come elemento costitutivo dello *status* giuridico (fondamentale?) della persona nell'ordinamento dell'Unione europea.

Bibliografia

- R. BAUBÖCK (2014). *What is wrong with selling citizenship? It corrupts democracy!*, in A. SHACHAR, R. BAUBÖCK (a cura di). *Should Citizenship be for Sale?*, EUI Working paper RSCAS n. 1/2014.
- R. BAUBÖCK (ed.) (2018). *Debating Transformations of National Citizenship*, IMISCOE Research Series, Springer, Cham.
- S. CARRERA (2014). *How much does EU Citizenship Cost? The Maltese Citizenship-for-Sale Affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union?*, «Liberty and Security in Europe», No. 64, 2014.
- M. CARTABIA (2007). *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in M. CARTABIA (a cura di). *Diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, il Mulino, Bologna, pp. 13-66.
- F. CASOLARI (2020). *Leale cooperazione tra stati membri e unione europea studio sulla partecipazione all'unione al tempo delle crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- S. COX (2020). *EU Citizenship Should Not Be Sold: ...Even if National Citizenship Can Be*, *VerfBlog*, 2025/2/20, <<https://verfassungsblog.de/eu-citizenship-should-not-be-sold/>>.
- E. FRIPP (2025). *EU Court of Justice finds Malta 'golden passports' scheme incompatible with EU law (9/05/2025)* <<https://www.ejiltalk.org/eu-court-of-justice-finds-malta-golden-passports-scheme-incompatible-with-eu-law/>>.
- F.L. GATTA (2024). *The If and the How: Losing the EU Citizenship, but with Due Regard to the Due Process of (EU) Law*, 18/06/2024 <<https://www.europeanpapers.eu/europeanforum/if-how-losing-eu-citizenship-with-due-regard-due-process-eu-law>>.
- C. GORMSEN (2024). *Beyond Mutual Recognition: Why the Commission's Case against Malta Has (Some) Bite*, in *European Law Blog* <<https://doi.org/10.21428/9885764c.de2d07da>>.
- HENLEY & PARTNERS (2025). *Henley & Partners Responds to European Court of Justice Ruling on Malta's Citizenship Program*, *Press Release* (2025/1/17) <<https://www.henleyglobal.com/newsroom/press-releases/ecj-malta-ruling-2025>>.

- C. JOPPKE (2010). *The inevitable lightening of citizenship*, «European Journal of Sociology», vol. 51, n. 1, pp. 9-32.
- D. KOCHENOV (2019). *The Tjebbes Fail*, «European Papers», vol. 4, Issue 1 (April 17), pp. 319-336, <<https://www.europeanpapers.eu/europeanforum/the-tjebbes-fail>>.
- D. KOCHENOV (2019). *The Oxymoron of 'Market Citizenship' and the Future of the Union*, in F. AMTENBRINK, G. DAVIES, D. KOCHENOV, J. LINDEBOOM (eds.). *The Internal Market and the Future of European Integration. Essays in Honour of Laurence W. Gormley*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 217-230.
- D. KOCHENOV (2020). *Commission Would Likely Be 'Humiliated' If CIP-Matter Goes to Court over 'Genuine Links'*, Investment Migration Insider, 23 October.
- D. KOCHENOV (2025 1). *EU Citizenship's New Essentialism: The Solidification of the Illiberal Union* (5/05/2025) VerfBlog <<https://verfassungsblog.de/eu-citizenships-new-essentialism/>>.
- D. KOCHENOV (2025 2). *Never Mind the Law, again: Commission v. Malta (C-181/23)*, EU Law Live, (27/05/2025) <<https://eulawlive.com/op-ed-never-mind-the-law-again-commission-v-malta-c-181-23>>.
- D. KOCHENOV, M. VAN DEN BRINK (2023). *Legal Residence and Physical Presence: The Law and Practice of Naturalization*, «EU Jurisdictions» (August 14, 2023), Working Paper No. 165-2023, COMPAS, Centre on Migration, Policy, and Society, University of Oxford.
- C. MARGIOTTA (2014). *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Laterza, Roma-Bari.
- C. MARGIOTTA (2020). «*Ricchi e poveri*» *alla prova della cittadinanza europea. Annotazioni sulla Relazione della Commissione europea sui programmi di cittadinanza per investitori*, «Ragion Pratica», n. 2, pp. 513-521.
- G. MARTINICO (2020). *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE: Against the populist use of national identity. For a "contextualized" reading of art. 4.2 TEU*, DPCE Online, 3.
- C. MORVIDUCCI (2009). *La libera circolazione dei cittadini nell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino.

- R. O'NEILL (2025). *The Silent Engine of European Citizenship*, VerfBlog, 2025/5/07, <<https://verfassungsblog.de/the-silent-engine-of-european-citizenship/>>, DOI: 10.59704/baab1d27969e0426Z>.
- O. PARKER (2016). *Commercializing Citizenship in Crisis EU: The Case of Immigrant Investor Programmes*, «Journal of Common Market Studies», n. 2, pp. 332-348.
- A. SHACHAR, R. BAUBÖCK (eds.) (2014). *Should Citizenship Be for Sale?*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, 1.
- E. SPAVENTA, L.D. SPIEKER (2025). Eleanor Spaventa and Luke Dimitrios Spieker discuss the “golden passports” case, EU Law Live Podcast (2025/5/08) <<https://eulawlive.com/podcast/>>.
- L.D. SPIEKER (2024). *Dismissing the Genuine Link by Disregarding Constitutional Principles: Why the Court should not follow Collins' Opinion in Commission v Malta*, VerfBlog, 2024/10/09 <<https://verfassungsblog.de/dismissing-the-genuine-link/>>, DOI: 10.59704/ed45e2159cc8a246>.
- P. J. SPIRO (2019). *Nottebohm and 'genuine link': Anatomy of a jurisprudential illusion*, «Investment Migration Working Papers», 1.
- E. TRIGGIANI (2010). *Cittadinanza dell'Unione e integrazione attraverso i diritti*, in L. MOCCIA (a cura di). *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione Europea*, FrancoAngeli, Milano, pp. 137-164.
- M. VAN DEN BRINK (2020). *EU law cannot be deployed to enforce any 'genuine link' requirements, 'Revising Citizenship within the European Union: Is a Genuine Link Requirement the Way Forward?'*, «EUI Working Papers», RSCAS 2020/76, at 17.
- M. VAN DEN BRINK (2025). *Why bother with legal reasoning? The CJEU Judgment in Commission v Malta (Citizenship by Investment) (2/05/2025)* in <<https://globalcit.eu/why-bother-with-legal-reasoning-the-cjeu-judgment-in-commission-v-malta-citizenship-by-investment/>>.
- A.P. VAN DER MEI (2005). *EU Law and Education: Promotion of Student Mobility versus Protection of Education Systems*, in *Social Welfare and EU Law*, a cura di M. Dougan e E. Spaventa, Hart Publishing, Oxford, pp. 219-240.

- J.H.H. WEILER (2024). *Citizenship for Sale (Commission v Malta). Who of the Two is Selling European Values?* (14/04/2024) <<https://verfassungsblog.de/citizenship-for-sale/>>.
- L.J. WAGNER (2025). *Fury and Surprise Anchored in Dogmas and Myths: Reflections on Commission v. Malta and its Discontents*, *VerfBlog* (2025/5/26) <<https://verfassungsblog.de/fury-and-surprise-anchored-in-dogmas-and-myths/>>, DOI: 10.59704/52ed07d8d8bab3be>.

Giurisprudenza

- Caso C-221/17, *Tjebbes and Others v Minister van Buitenlandse Zaken* [12 marzo 2019] CGUE.
- Caso C-135/08, *Janko Rottmann v Freistaat Bayern* [2 marzo 2010] CGUE.
- Caso C-118/20, *JY v Wiener Landesregierung* [18 gennaio 2022] CGUE.
- Caso C-29/69, *Stauder* [12 novembre 1969] CGUE.
- Caso C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft* [17 dicembre 1970] CGUE.
- Caso C-369/90, *Michelletti* [7 luglio 1992] CGUE.
- Caso C-192/99, *Kaur* [20 febbraio 2001] CGUE.
- Caso C-135/08, *Rottmann* [2 marzo 2010] CGUE.
- Caso C-221/17, *Tjebbes* [12 marzo 2019] CGUE.
- Caso C-181/23, *Commissione c. Malta* [29 aprile 2025] CGUE.
- Caso da C-684/22 a C-686/22, *Stadt Duisburg* [25 aprile 2024] CGUE.

Migrazioni internazionali, disuguaglianze, diritti umani e sovranità dello Stato

Manigeh Roosta
CIDES-UMSA

1. Introduzione

Secondo le stime più recenti delle Nazioni Unite sulla migrazione, nel 2020, sebbene la grande maggioranza degli abitanti del mondo continuasse a vivere nei Paesi in cui era nata, circa 281 milioni di persone, pari al 3,6% della popolazione mondiale, vivevano in un Paese diverso da quello in cui erano nati. Tuttavia, il fenomeno delle migrazioni internazionali, per la sua evoluzione e il suo impatto negli ultimi decenni, continua a essere uno dei temi principali in ambito governativo, internazionale e mediatico.

Dall'inizio del XXI secolo le migrazioni internazionali hanno registrato una tendenza all'aumento. In termini relativi, nel 2000 il 2,8% della popolazione mondiale era registrato come migrante (OIM-ONU Migraciones (2019: 11). La distribuzione della migrazione varia a seconda della regione e del Paese di destinazione: l'Europa e l'Asia ospitano circa il 61% della popolazione migrante; il Nord America l'equivalente del 21%; l'Africa il 9%; l'America Latina e i Caraibi il 5% e l'Oceania il 3% dei flussi migratori. Queste stime del

numero e della quota di migranti internazionali superano alcune proiezioni realizzate per il 2050 (IBID.: 2).

Tra gli effetti visibili della migrazione internazionale ci sono gli aspetti economici. Sebbene solo due terzi delle migrazioni internazionali siano per motivi di lavoro (circa il 2,4% della popolazione mondiale), il suo contributo al prodotto interno lordo (PIL) globale ha raggiunto il 9,4% nel 2015 (IBID.: 211). In questo contesto, le rimesse sono uno degli effetti più diretti della migrazione sui Paesi di origine. Nel 2018, l'importo totale delle rimesse a livello mondiale ha raggiunto i 689 miliardi di dollari, con i principali destinatari che sono India, Cina e Messico e i principali Paesi di origine delle rimesse che sono gli Stati Uniti, gli Emirati Arabi Uniti e l'Arabia Saudita (IBID.: 3). Al di là dell'aspetto economico, la migrazione internazionale è un fenomeno multidimensionale.

Nonostante la loro piccola percentuale, le migrazioni internazionali influenzano i Paesi di origine, transito e destinazione non solo dal punto di vista economico e demografico, ma anche sociale, politico e culturale. Al di là dei loro aspetti quantitativi (volume, crescita e rimesse), e lungi dall'essere movimenti individuali spontanei, le migrazioni internazionali rivelano disuguaglianze socio-economiche e ambientali, differenze nel comportamento dei fenomeni demografici e anche carenze nella democrazia dei loro sistemi politici. L'importanza di studiare le migrazioni nel contesto internazionale è cruciale per esaminare le tendenze future, soprattutto nel campo dello sviluppo sostenibile.

Questo articolo intende contribuire al dialogo in corso sugli impatti e le conseguenze delle migrazioni, anche se non direttamente in termini di aspetti socio-economici, ma piuttosto in termini di concetto di sovranità dello Stato. Dopo aver analizzato la complessità delle disuguaglianze associate alle migrazioni internazionali, esamina anche il ruolo della migrazione nell'Agenda 2030 per ridurre le disuguaglianze all'interno dei Paesi e tra di essi, per poi esplorare alcune delle conseguenze della migrazione internazio-

le sull'esercizio della sovranità sia alle frontiere che sul territorio statale, da una prospettiva internazionale dei diritti umani.

L'articolo sostiene inoltre che gli effetti delle migrazioni internazionali, nonostante il loro relativo/ridotto peso statistico, sono multidimensionali e talvolta contraddittori, ma nel lungo periodo aprono un nuovo orizzonte in cui l'interconnessione e l'interdipendenza tra popoli, Paesi e regioni sono le note dominanti nello scenario dello sviluppo sostenibile.

2. Migrazioni internazionali e disuguaglianze

Le migrazioni internazionali sono state paragonate a un «potente simbolo di disuguaglianza globale», sia in termini di salari, opportunità, sicurezza o stile di vita (UN 2019b: 10). Le disuguaglianze sono spesso strettamente correlate alla violazione dei diritti umani elementari, tra cui l'accesso all'istruzione, alla salute, a un lavoro dignitoso, a una vita libera da violenze e da conflitti e al beneficio di istituzioni democratiche trasparenti. Tuttavia, l'analisi delle disuguaglianze richiede la revisione e l'adeguamento delle ipotesi prevalenti per comprenderne la complessità.

È vero che esistono differenze socioeconomiche tra i Paesi di origine e di destinazione. Tuttavia, le migrazioni non nascono solo dalla disuguaglianza e dal fallimento dello sviluppo:

I Paesi a medio reddito inviano più migranti all'estero rispetto ai Paesi a basso reddito. In generale, la migrazione decolla quando i Paesi iniziano a crescere economicamente e a svilupparsi [...]. Con lo sviluppo dei Paesi, un maggior numero di persone ha i mezzi economici per migrare. I miglioramenti nell'istruzione e nell'accesso alle idee, alle informazioni e ai trasporti a prezzi accessibili spesso aumentano il desiderio e le opportunità di migrare (IBID.).

Inoltre, la disuguaglianza economica da sola non è sufficiente a spiegare il fenomeno dei movimenti di popolazione attraverso i confini:

La disuguaglianza di reddito tra i Paesi è diminuita a partire dagli anni '80, ma il numero di migranti ha continuato ad aumentare. Se la migrazione rispondesse solo alla disuguaglianza di reddito, sarebbe anche difficile spiegare perché i migranti non scelgono sistematicamente i Paesi più ricchi, perché i livelli di migrazione differiscono tra Paesi con livelli di reddito e di crescita simili, o perché alcuni migranti tornano addirittura nei Paesi di origine, quando le differenze di reddito tra origine e destinazione rimangono ampie (UN 2019a: 129).

Le migrazioni internazionali stanno diventando un fenomeno sempre più complesso e dinamico, che richiede una revisione dei concetti sulla base di dati aggiornati.

Le disuguaglianze economiche sono una delle forze trainanti della migrazione internazionale, ma non sono le uniche. Oltre alle forze familiari, anche i conflitti, la violenza e le emergenze ambientali giocano un ruolo importante, per non parlare del funzionamento delle istituzioni, tra cui la corruzione e la debolezza della governance nei Paesi di origine, l'esistenza di istituzioni di protezione sociale e il rispetto dei diritti civili e politici nei Paesi ospitanti (IBID.: 129-130). La considerazione di questi aspetti, insieme a quelli economici, permette una lettura più completa della realtà.

Le migrazioni non sono generate solo dalla spinta delle forze di espulsione nei Paesi di origine, ma anche dalle forze di attrazione nei Paesi di destinazione. Gli alti tassi di fertilità e la crescita demografica, in assenza di politiche per la creazione di posti di lavoro formali, soprattutto per giovani donne e uomini, generano flussi migratori nei Paesi d'origine, ma questi devono essere articolati con le forze di attrazione nei Paesi di destinazione, generati allo stesso tempo dai processi di invecchiamento e dall'ingresso delle donne nei mercati del lavoro, che richiedono manodopera per lavori di cura e servizi domestici, senza dimenticare l'effetto di altre forze, come le preferenze individuali-familiari e le informazioni diffuse nelle reti sociali, tra le altre (IBID.: 130-131). Senza dubbio, questa interazione tra le forze di espulsione e di attrazione amplia l'orizzonte dello studio delle migrazioni internazionali.

Le disuguaglianze non sono condizioni avverse che i migranti devono affrontare esclusivamente nel loro Paese d'origine. Le disuguaglianze non finiscono con l'arrivo nel Paese di destinazione. Al contrario, continuano con intensità variabile, soprattutto in termini di opportunità di lavoro e di equità di genere, entrambi associati a stigma, pregiudizio e discriminazione infondata (ROOSTA 2020: 51-53).

I migranti meno qualificati integrano la forza lavoro, occupando i posti di lavoro che i non migranti rifiutano (agricoltura, miniere, edilizia o lavoro domestico), anche in condizioni salariali diseguali, soprattutto per i migranti non regolari (UN 2019a: 10-12), continuando le disuguaglianze con nuove caratteristiche.

Nei Paesi ospitanti, le donne migranti sperimentano una serie di disuguaglianze derivanti da barriere sociali, politiche o economiche che ostacolano esclusivamente loro. Infatti, la partecipazione e l'inclusione lavorativa delle donne migranti è più bassa, come riportato nei dati del 2017 dell'Unione Europea (OIM 2019: 195-196), dove, ad esempio, il 54% delle donne nate al di fuori dell'Unione Europea aveva una qualche occupazione, mentre tale percentuale saliva al 73% per gli uomini con le stesse caratteristiche; allo stesso tempo, il 40% delle donne era sovraqualificato per la posizione lavorativa ricoperta. Molte donne coinvolte nel lavoro domestico erano inoltre esposte a maggiori rischi di violenza, abuso e sfruttamento (IBID.), oltre ad accettare le disuguaglianze in una nuova dimensione.

D'altro canto, le normative governative possono imporre restrizioni e divieti al lavoro delle donne in determinati settori lavorativi, incanalando l'offerta di lavoro femminile in mansioni domestiche che generalmente comportano la riproduzione dei tradizionali ruoli di cura, nonché la riproduzione della forza lavoro e della divisione sessuale del lavoro, come avviene nello spazio privato delle famiglie (UNIONE INTERPARLAMENTARE 2015: 36-38), aumentando il loro rischio di essere esposte a discriminazioni e violazioni dei loro diritti.

In generale, l'uguaglianza di genere non è un compito finito nemmeno nei cosiddetti Paesi "sviluppati", nonostante le loro norme giuridiche possano offrire una maggiore protezione dei diritti umani delle donne. La verità è che c'è ancora molta strada da fare e, per questo motivo, non ci si può aspettare che le donne diventino automaticamente soggetti con piena parità di diritti con il semplice trasferimento fisico (ROOSTA 2009: 173), dato che nel Paese ospitante devono affrontare disuguaglianze di maggiore o minore intensità e visibilità. L'alto costo dei trasferimenti di rimesse (UN 2019a: 10-12) è un altro fattore che contribuisce alle disuguaglianze.

Questi costi elevati non consentono ai familiari nel Paese d'origine di beneficiare appieno del sostegno che i loro familiari inviano loro dai Paesi di destinazione. Nel frattempo, questi costi elevati decimano le rimesse che derivano dal contributo diretto del singolo allo sviluppo del Paese d'origine. I diritti dei migranti e delle loro famiglie nel Paese di origine devono essere tutelati, in modo che il loro contributo possa andare a beneficio non solo dei Paesi di destinazione, ma anche di quelli di origine.

L'Agenda 2030 sottolinea il ruolo che la migrazione può svolgere nel ridurre le disuguaglianze all'interno dei Paesi e tra di essi, a condizione che sia gestita in modo adeguato. A tal fine, le persone svantaggiate dovrebbero beneficiare di questo processo più di quelle che stanno meglio, sia in termini di reddito che di accesso alle opportunità e ai diritti politici, per garantire che i costi e i benefici della migrazione siano condivisi equamente tra le persone e i Paesi (UN 2019a: 129).

La migrazione è senza dubbio un "potente simbolo" delle disuguaglianze, anche se queste non scompaiono necessariamente all'arrivo nei Paesi di destinazione. Le disuguaglianze si trasformano e cambiano di intensità e spesso di forma. In questo contesto, le disuguaglianze sono strettamente legate alla violazione dei diritti umani fondamentali. Tuttavia, è importante riconoscere che le migrazioni internazionali contribuiscono potenzialmente anche alla

riduzione delle disuguaglianze, promuovendo i principi/obiettivi dell'Agenda 2030.

3. Migrazione internazionale e sviluppo sostenibile

Per la prima volta, la questione della migrazione internazionale compare nell'Agenda 2030, in particolare nell'Obiettivo di sviluppo sostenibile 10, che propone di «ridurre le disuguaglianze all'interno dei Paesi e tra di essi» come meccanismo per garantire che nessuno venga lasciato indietro. L'obiettivo 10.7, a sua volta, fa riferimento alla «facilitazione di una migrazione e di una mobilità ordinata, sicura, regolare e responsabile delle persone, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite». Per quanto riguarda l'obiettivo 10.c, esso indica «la necessità di ridurre [entro il 2030] i costi di transazione delle rimesse dei migranti a meno del 3% e di eliminare i corridoi di rimesse con un costo superiore al 5%». Gli ultimi due punti sollevano una nuova visione del potenziale delle migrazioni internazionali. Lungi dall'essere un problema, la migrazione genera benefici per i Paesi di origine, transito e destinazione.

L'Agenda 2030 descrive chiaramente l'approccio alla migrazione internazionale:

Riconosciamo il contributo positivo dei migranti alla crescita inclusiva e allo sviluppo globale. Riconosciamo inoltre che la migrazioni internazionali sono una realtà multidimensionale di grande rilevanza per lo sviluppo dei Paesi di origine, transito e destinazione, che richiede risposte coerenti e globali. Coopereremo a livello internazionale per garantire una migrazione sicura, ordinata e regolare, nel pieno rispetto dei diritti umani e dispensando un trattamento umano ai migranti, indipendentemente dal loro status migratorio, dei rifugiati e degli sfollati. Tale cooperazione dovrebbe anche rafforzare la resilienza delle comunità che ospitano i rifugiati, in particolare nei Paesi in via di sviluppo. Sottolineiamo che i migranti hanno il diritto di tornare nel loro Paese di appartenenza e ricordiamo che gli Stati devono garantire che i cittadini che ritornano al proprio paese siano accolti in modo adeguato (NN.UN-AG 2015: 9).

È un dato di fatto che l'Agenda 2030 definisce una nuova visione delle migrazioni internazionali, che prende le distanze dall'attuale immaginario pubblico che le vede come un problema o un ostacolo allo sviluppo di alcuni Paesi. Riconosce il «contributo positivo dei migranti alla crescita inclusiva e allo sviluppo sostenibile» e afferma che la migrazione internazionale è una «realtà pluridimensionale», che contribuisce allo sviluppo dei Paesi di origine, transito e destinazione. L'Agenda 2030 propone quindi di non limitare, ma di «facilitare una migrazione e una mobilità ordinate, sicure, regolari e responsabili». Come asse principale per la realizzazione delle strategie proposte, indica il pieno rispetto dei diritti umani e il trattamento umano delle persone in movimento, senza alcuna condizione. Questi sono i prerequisiti indispensabili per «non lasciare indietro nessuno» e per raggiungere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile.

In generale, la mobilità umana a livello internazionale è enfatizzata negli obiettivi di diversi Obiettivi di sviluppo sostenibile come indicatori per la realizzazione dell'Agenda 2030 (Overseas Development Institute 2018: 5-6):

Aumentare il numero di studenti borsisti di sesso maschile e femminile provenienti dai Paesi in via di sviluppo che si iscrivono all'istruzione superiore, alla formazione professionale, alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e ai programmi tecnici nei Paesi sviluppati e in altri Paesi in via di sviluppo (4.b).

Eliminare tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze nella sfera pubblica e privata, compresi il traffico e le forme di sfruttamento sessuale e di altro tipo (5.2).

Adottare misure immediate ed efficaci per sradicare il lavoro forzato, porre fine alla schiavitù moderna e al traffico di esseri umani ed eliminare il lavoro minorile e il reclutamento di bambini soldato (8.7).

Proteggere i diritti del lavoro e promuovere un ambiente di lavoro sicuro per tutti i lavoratori, compresi i lavoratori migranti, in particolare le donne migranti e coloro che si trovano in condizioni lavorative precarie (8.8).

Facilitare la migrazione e la mobilità delle persone in modo ordinato, sicuro e regolare attraverso l'attuazione di politiche migratorie ben gestite e pianificate (10.7).

Ridurre i costi di transazione delle rimesse (10.c).

Porre fine all'abuso, allo sfruttamento, al traffico e a tutte le forme di violenza e tortura dei bambini; costruire nei Paesi in via di sviluppo la capacità di disporre di dati tempestivi e affidabili di alta qualità, disaggregati per reddito, sesso, età, razza, etnia, status migratorio, disabilità e posizione geografica, e altre caratteristiche rilevanti per il contesto nazionale (17.18).

La diversità degli obiettivi negli Obiettivi di sviluppo sostenibile conferma, ancora una volta, la natura multidimensionale delle migrazioni. A differenza di alcune ricerche, l'aspetto economico non è l'unico fattore da tenere in considerazione, poiché «gli effetti sociali, fiscali, culturali, religiosi e di altro tipo possono essere altrettanto importanti per i governi quando valutano come gestire i flussi di persone o stipulare accordi con altri Stati» (OIM 2018: 142). Inoltre, la migrazione internazionale, in quanto una delle questioni internazionali dell'agenda globale, converge con altre questioni «come lo sviluppo, il commercio, la sicurezza, il cambiamento climatico, la risoluzione dei conflitti, la riduzione del rischio di catastrofi, i diritti umani e l'azione umanitaria», che richiedono anch'esse una prospettiva transnazionale (IBID.: 140).

La visione globale dell'Agenda 2030, che prevede il riconoscimento del contributo della migrazione internazionale, è stata rafforzata dal culmine di diversi processi paralleli in corso dall'inizio del secolo. Il 2018 ha segnato l'adozione e il lancio del Patto globale sulla migrazione, che sottolinea ed evidenzia chiaramente che la migrazione internazionale, lungi dall'essere un problema, è una dimensione dello sviluppo; inoltre, il Patto globale presenta «un quadro di cooperazione non giuridicamente vincolante», volto a promuovere la collaborazione internazionale, riconoscendo che la questione delle migrazioni internazionali non può essere affrontata in modo isolato da nessuno Stato; ma, allo stesso tempo, afferma la

sovranità degli Stati e i loro obblighi ai sensi del «diritto internazionale».

4. Migrazioni internazionali e sovranità statale

La confluenza della migrazione internazionale con le dimensioni economiche e altre questioni internazionali porta in primo piano le implicazioni della mobilità della popolazione in termini di dimensioni strutturali.

Come semplice riferimento, e senza tentare di fornire una definizione politico-giuridica esaustiva, si cercano di analizzare di seguito alcuni elementi tradizionali del quadro concettuale della sovranità statale, per poi esplorare l'impatto della migrazione internazionale su di essi.

«Una funzione chiave dello Stato sovrano moderno è la gestione della popolazione» (ADAMSON, TSOURAPAS 2020: 1), il che significa che gli Stati hanno il monopolio dei mezzi legittimi di movimento, tra gli altri, delle persone; vale a dire, mantenere il controllo principalmente sui confini nazionali e sul proprio territorio, senza interferenze esterne. Il confine, in primo luogo, e il territorio sono enfatizzati come caratteristiche uniche dello Stato moderno.

Secondo Torpey (1998), lo Stato-nazione contemporaneo «è stato fondato e si è evoluto come una struttura politica progettata per “abbracciare” le popolazioni, distinguendo tra “interni” ed “esterni” allo scopo di svolgere funzioni burocratiche come la tassazione, la fornitura di servizi pubblici e di welfare, la sicurezza e il servizio militare obbligatorio» (in ADAMSON, TSOURAPAS 2020: 1). Esercitando la propria sovranità, lo Stato farebbe quindi una distinzione tra nativi ed emigranti.

Questa definizione di sovranità implica due funzioni diverse (anche se non uniche) ma complementari per lo Stato, una ai suoi confini e l'altra sul suo territorio. Lo Stato controlla, da solo e senza l'aiuto-intervento di altri Stati e organizzazioni internazionali, i propri confini in termini di ingresso/passaggio di persone, beni e

merci, ovviamente con particolare attenzione al movimento delle persone. Inoltre, lo Stato, all'interno del suo territorio, ha il potere di definire politiche e misure per i diversi gruppi che risiedono sul suo territorio. Entrambe le funzioni sono attuate in piena autonomia e senza l'intervento di organizzazioni internazionali e/o di altri Stati.

Gli aspetti di questa definizione tradizionale/classica di sovranità statale, quando interagiscono con la gestione delle migrazioni internazionali di massa, generano tensioni, anche se bisogna ammettere che il rapporto tra sovranità e migrazione non si limita a questi aspetti.

Le frontiere. I confini, in quanto parte della sovranità statale, hanno subito un'evoluzione concettuale nel corso della storia. Oggi i confini non sono solo barriere fisiche attraverso le quali merci e persone passano, ma anche luoghi virtuali di trasferimenti di denaro, flussi commerciali e connessioni commerciali internazionali, e come tali richiedono che la politica di sicurezza dei confini si espanda fino a includere una sofisticata raccolta e analisi di intelligence per intercettare le transazioni illecite prima che raggiungano i confini (HANSEN, PAPADEMETRIOU 2013: 1). In questo processo, i confini e la sovranità dello Stato sono strettamente relazionati.

La migrazione internazionale e la sovranità statale generano un rapporto poco chiaro e spesso riserve da parte dei governi nazionali. La migrazione internazionale è, per sua natura, una questione che coinvolge i Paesi di origine, transito e destinazione. Tuttavia, storicamente, la governance della migrazione è stata trattata come un affare interno di ogni Stato, con lo sviluppo di politiche e regolamenti corrispondenti a livello nazionale (IOM-UN Migration 2019: 317). Le migrazioni internazionali influiscono direttamente su alcune componenti del quadro concettuale del cosiddetto Stato (IBID.). Da qui la preoccupazione degli Stati per l'esercizio dei loro poteri tradizionalmente attribuiti.

Il *World Migration Report 2018* descrive, da un lato, la preoccupazione esternata di alcuni Stati per l'impatto diretto della migrazione

sulla sovranità, «a causa del suo impatto sull'integrità dei confini, sulla crescita economica, sulle relazioni sociali, sulla demografia, sui valori culturali e, in casi eccezionali, sulla stabilità politica», e, dall'altro, la «grande preoccupazione» per la perdita di sovranità attraverso la cooperazione internazionale (OIM 2018: 141), sia da parte dei Paesi di origine, che di transito che di destinazione.

Tutte le politiche di frontiera mirano a due serie di obiettivi correlati (HANSEN, PAPADEMETRIOU 2013: 4): (i) garantire che i movimenti ritenuti vantaggiosi (merci legali, la maggior parte dei turisti, alcune categorie di studenti, uomini d'affari e alcune categorie di migranti) siano privi di ostacoli, bloccando invece i movimenti indesiderati (droga, altre merci non autorizzate e migranti non autorizzati); e (ii) gli Stati vogliono dare l'impressione che tutte le persone all'interno dei loro confini, siano essi cittadini, residenti legali o migranti non autorizzati, siano trattati in modo giusto ed equo. Le frontiere diventano quindi un elemento chiave nella gestione della migrazione internazionale.

Il controllo delle frontiere è una delle caratteristiche importanti della sovranità statale, anche se attualmente si trova ad affrontare delle sfide. I confini sono stati tradizionalmente concepiti come «linee nella sabbia e sulla mappa», per segnare il limite della sovranità di uno Stato, che potrebbe definire i movimenti di persone e merci, decidendo o determinando chi e cosa può entrare o uscire, quando e a quali condizioni.

Ciò, nel contesto della globalizzazione, non è sostenibile e richiede che le frontiere siano percepite come «flussi incorporanti verso e attraverso le linee che segnano la sovranità nazionale e siano gestite come reti interdipendenti tra le nazioni, piuttosto che semplici linee giurisdizionali da fortificare e difendere all'infinito *in situ*» (BERSIN 2021: 2). Inoltre, di fatto, i flussi migratori odierni, a causa dell'accelerazione delle innovazioni tecnologiche, tra gli altri aspetti, si mobilitano senza sosta, operando indipendentemente dagli Stati nazionali che, non disponendo di attrezzature e risorse adeguate, devono affrontare diverse sfide nella gestione dei movi-

menti di massa (IBID.). Ovviamente, questa concezione di linea e flusso pone delle sfide alla definizione classica di confine, ma non cerca di ribaltarla, bensì di ampliarla e adattarla alle realtà attuali.

La gestione frammentata delle frontiere è stata una pratica storica che richiede una revisione nella situazione attuale. «Il nuovo paradigma di gestione delle frontiere si concentra sulla raccolta e sull'analisi delle informazioni relative alle persone e alle merci che si muovono all'interno dei confini sovrani, anziché limitarsi a interagire con loro sulle linee che dividono le nazioni» (IBID.: 3). Lo Stato sovrano deve adeguare le proprie politiche e norme di sovranità per affrontare e risolvere le sfide dei movimenti di massa della popolazione.

Oltre a dover affrontare le sfide alle frontiere, a causa dei movimenti di massa di migranti e rifugiati, gli Stati devono anche affrontare sfide all'interno dei loro territori, a causa delle esigenze emergenti dei crescenti flussi migratori internazionali e della necessità di ricercare la cooperazione internazionale, da un lato, e i diritti umani dei migranti che risiedono sul loro territorio, dall'altro.

5. Migrazioni internazionali e diritti umani

La governance delle migrazioni internazionali, basata su un approccio ai diritti umani, pone delle sfide alla sovranità degli Stati, sia al confine che all'interno del loro territorio, e richiede un adattamento nel XXI secolo alle condizioni dinamiche del contesto nazionale e internazionale.

L'articolazione tra il concetto classico di sovranità nazionale e il processo di internazionalizzazione dei diritti, che si è sviluppato a partire dalla Seconda guerra mondiale, genera processi di adattamento e adeguamento. Gli Stati a sovranità assoluta hanno dovuto cedere «per integrarsi nei sistemi multilaterali dei diritti umani» (NN. UU., CEPAL e OIM 2018: 17), riconoscendo che i diritti umani, in particolare i diritti migratori, sono indipendenti dall'appartenenza a qualsiasi comunità nazionale. In questo quadro, la governance

della migrazione mira a raggiungere «un equilibrio tra i diritti dei migranti e il principio di sovranità degli Stati» (OIM 2019: 291), all'interno dei loro confini, ma accoglie i migranti come Paese di destinazione.

Riconoscere ed enfatizzare i diritti umani dei migranti non è una questione recente, ma ha progressivamente acquisito visibilità, soprattutto a partire dagli anni Novanta. La Conferenza mondiale sulla popolazione di Bucarest (UN 1974) ha invitato i governi a considerare le migrazioni internazionali «come importanti per i loro Paesi, sia a breve che a lungo termine, [e] a tenere, se del caso, consultazioni bilaterali o multilaterali, tenendo conto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo» (IBID.: 52). Allo stesso modo, nei casi di immigrazione prolungata, i Paesi sono stati invitati a «esplorare le possibilità di estendere i diritti civili nazionali agli immigrati clandestini» (IBID.: 60).

Succeivamente, con la Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna (UN1993), tutti gli Stati sono stati invitati a «garantire la protezione dei diritti umani di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie» (IBID.: 33) e a dare «grande importanza alla promozione e alla protezione dei diritti umani delle persone appartenenti a gruppi divenuti vulnerabili, compresi i lavoratori migranti» (IBID.: 24).

Anche il Programma d'azione della Conferenza internazionale del Cairo sulla popolazione e lo sviluppo (UNFPA 1994) includeva un intero capitolo dedicato alle migrazioni internazionali, con una chiara enfasi sul rispetto dei diritti umani, invitando i governi a «garantire il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze etniche, religiose o linguistiche e delle popolazioni indigene» (IBID.: 83).

Inoltre, con la Dichiarazione di New York del 2016, gli Stati hanno concordato di proteggere pienamente «i diritti umani di tutti i rifugiati e i migranti, per cui, indipendentemente dal loro status, tutti sono titolari di diritti» (p. 2). Hanno inoltre concordato di «rispettare pienamente il diritto internazionale e il diritto interna-

zionale dei diritti umani e, ove applicabile, il diritto internazionale dei rifugiati e il diritto internazionale umanitario» (p. 2). Inoltre, l'attuazione del Patto globale ha cercato di garantire «l'effettivo rispetto, la protezione e l'adempimento dei diritti umani di tutti i migranti, indipendentemente dal loro status migratorio, durante tutte le fasi del ciclo migratorio» (p. 4).

La centralità del rispetto dei diritti umani è stata resa più importante dal crescente volume di mobilità della popolazione negli ultimi decenni, nonché dalla promozione di programmi e piani di sviluppo incentrati sulle persone. Come si può notare, ogni singola convenzione internazionale proclama l'equilibrio che deve esistere tra i diritti umani dei migranti e il principio di sovranità dello Stato, che deve sviluppare una comprensione più ampia di questi principi nel contesto del XXI secolo.

Accettando obblighi sostanziali «nei confronti degli individui e dei popoli e in particolare dei migranti», gli Stati si assumono il dovere di «rispettare, proteggere e rendere effettivi i diritti umani, al fine di sostenere la dignità umana». In altre parole, ratificano che i diritti umani derivano dalla «condizione intrinseca dell'essere umano» e che la maggior parte dei diritti umani sono garantiti sia ai migranti che ai cittadini (OIM 2018: 144-145). Ancora una volta, l'accettazione e l'attuazione dei diritti umani richiede che gli Stati siano in grado di riesaminare e adattare i principi della sovranità alle esigenze emergenti della congiuntura attuale. È chiaro che il tentativo di gestire la migrazione in modo unilaterale da parte di un singolo Stato è quasi impossibile. Nessun governo può gestire efficacemente la migrazione di massa da solo e senza una rete di sostegno multilaterale (BERSIN 2021: 6).

6. Migrazione internazionale e cooperazione internazionale: interconnessione e interdipendenza

Per definizione, i flussi migratori richiedono almeno due Paesi (uno di origine e uno di destinazione) e progressivamente più

Paesi (di transito). Nella formulazione e nell'attuazione di «politiche migratorie per rispondere ai complessi fattori e processi della migrazione, si sfrutta l'esistenza di una certa cooperazione» (OIM 2018: 140).

Pretendere di affrontare in modo indipendente e autonomo le complesse sfide poste dalla migrazione significa «avviarsi al fallimento» (IBID.: 163). È indiscutibile che nessun governo può contrastare efficacemente gli eventi migratori di massa da solo, senza il sostegno di una rete multilaterale, compresa una cooperazione sostenibile con i Paesi vicini (BERSIN 2021: 6).

Una delle ragioni dell'impossibilità di gestire la migrazione da parte di un singolo Paese è che è poco utile concentrare le attività al confine. Per la gestione della migrazione, infatti, gli Stati hanno bisogno dell'aiuto e della cooperazione di altri Stati per adottare le misure necessarie lontano dalle loro linee di confine e prima che i flussi migratori li raggiungano. In questo modo, le frontiere vengono «esternalizzate» e «spinte verso l'esterno», rompendo con le passate nozioni frammentate di missione di sicurezza delle frontiere e di gestione della migrazione incentrata sulle frontiere (IBID.: 2-3). Questa nuova concezione della gestione delle migrazioni evidenzia l'interconnessione e l'interdipendenza dei Paesi e degli Stati, almeno in termini di confini.

Oltre alla cooperazione bilaterale e multilaterale, le migrazioni internazionali hanno promosso una serie di iniziative, dialoghi e accordi internazionali per migliorare la governance globale delle migrazioni. Probabilmente il punto più alto di questo processo pluridecennale è stata l'adozione unanime da parte dei capi di Stato e di governo della Dichiarazione di New York del 2016 per i rifugiati e i migranti, attraverso la quale gli Stati si sono impegnati a intraprendere una serie di negoziati intergovernativi per l'adozione del cosiddetto Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (OIM 2018: 3). Questo patto, in quanto «quadro di cooperazione non giuridicamente vincolante», riconosce che la migrazione internazionale non può essere gestita in modo isolato da nessuno Stato,

ma allo stesso tempo riafferma la sovranità degli Stati «in base al diritto internazionale». Questa nuova percezione vede la migrazione internazionale come una realtà multidimensionale rilevante per lo sviluppo sostenibile dei Paesi di origine, transito e destinazione.

Per quanto riguarda il Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, esso promuove la cooperazione internazionale attraverso obiettivi quali: (i) garantire che tutti i migranti abbiano una prova dell'identità legale e una documentazione adeguata; (ii) aumentare la disponibilità e la flessibilità dei canali di migrazione regolare; (iii) affrontare e ridurre le vulnerabilità nella migrazione; (iv) salvare vite e intraprendere sforzi internazionali coordinati sui migranti scomparsi; (v) rafforzare la risposta transnazionale al traffico di migranti; (vi) prevenire, combattere e sradicare il traffico di persone nel contesto delle migrazioni internazionali; (vii) gestire le frontiere in modo integrato, sicuro e coordinato; (viii) aumentare la certezza e la prevedibilità delle procedure di migrazione per un'adeguata verifica, valutazione e rinvio; (ix) migliorare la protezione consolare, l'assistenza e la cooperazione durante tutto il ciclo migratorio; (x) investire nello sviluppo delle competenze e facilitare il riconoscimento reciproco di abilità, qualifiche e competenze; (xi) creare le condizioni necessarie affinché i migranti e le diaspore contribuiscano pienamente allo sviluppo sostenibile in tutti i Paesi; (xii) promuovere trasferimenti di rimesse più rapidi, sicuri ed economici e favorire l'inclusione finanziaria dei migranti; (xiii) collaborare per facilitare il rimpatrio e la riammissione in condizioni di sicurezza e dignità, nonché la reintegrazione sostenibile; (xiv) rafforzare la cooperazione internazionale e i partenariati globali per una migrazione sicura, ordinata e regolare; (xv) raccogliere e utilizzare dati accurati e disaggregati per formulare politiche basate su dati concreti; e (xvi) fornire informazioni accurate e tempestive in tutte le fasi della migrazione.

Questi obiettivi dimostrano la loro compatibilità con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs). Essi sottolineano la centralità delle persone e il rispetto dei loro diritti umani, indipendentemen-

te dal loro status migratorio. Promuovono inoltre la cooperazione internazionale a favore di una visione di interconnessione e interdipendenza nell'affrontare le migrazioni internazionali, al fine di muoversi finalmente verso l'orizzonte dell'inclusione e del «non lasciare indietro nessuno».

Il *Rapporto sulle migrazioni nel mondo 2018* osserva che «le norme giuridiche, compresi i principi, le regole e le linee guida, siano esse giuridicamente vincolanti o meno, stabiliscono parametri di riferimento rispetto ai quali il comportamento degli Stati può essere valutato» (OIM 2018: 140). Chiarisce inoltre che, anche se non ratificate o non abbiano avuto un'adesione maggioritaria, tali norme mondiali «possono influenzare il comportamento degli Stati» (IBID.).

Il rapporto sottolinea anche che gli Stati, accettando accordi e trattati internazionali, hanno ammesso che il diritto internazionale consuetudinario «limita la loro autorità di regolare la migrazione, come parte dell'esercizio della loro sovranità; quindi, in base al diritto internazionale, gli Stati consentono esplicitamente o implicitamente che i loro poteri di regolamentazione della migrazione siano limitati» (OIM 2018: 144).

L'importanza dell'equilibrio tra i principi della gestione dei flussi migratori e i principi della sovranità statale sta diventando sempre più visibile. È importante notare che, in primo luogo, gli Stati sovrani riconoscono e ammettono di non poter gestire i flussi migratori in modo isolato. Allo stesso tempo, sia nella cooperazione bilaterale e multilaterale che negli obiettivi del Global Compact, gli Stati si impegnano a rispettare principi, norme e responsabilità che vanno oltre i principi di sovranità basati sulle linee di confine e sull'esclusività dell'azione all'interno dei territori senza interventi esterni.

7. Conclusioni

Le migrazioni internazionali fanno parte della storia dell'umanità. I flussi migratori, come risultato della relazione dinamica tra

le forze di espulsione nei Paesi di origine e le forze di attrazione nei Paesi di destinazione, rendono visibili le disuguaglianze e le differenze, non solo in termini socio-economici e demografici, ma anche in termini di democrazia e diritti umani. Le migrazioni internazionali, come fatto sociale, sono uno dei fenomeni demografici più dinamici e complessi.

Si stima che il 3,6% della popolazione mondiale viva in un Paese diverso da quello in cui è nata. Tuttavia, il fenomeno migratorio interessa tutti i Paesi. Inoltre, nonostante la piccola percentuale di migrazione per motivi di lavoro, il suo contributo è pari al 9,4% del PIL mondiale.

L'Agenda 2030 considera, per la prima volta nella storia, le migrazioni internazionali come parte dell'Obiettivo 10, che si riferisce alla riduzione delle disuguaglianze all'interno e tra i Paesi. Afferma che si tratta di una «realtà multidimensionale» e riconosce il suo «contributo positivo» alla crescita inclusiva e allo sviluppo sostenibile nei Paesi di origine, transito e destinazione. Propone quindi di facilitare una migrazione e una mobilità delle persone ordinata, sicura, regolare e responsabile.

Il Patto Mondiale sottolinea che le migrazioni internazionali sono una dimensione dello sviluppo e invita alla cooperazione internazionale per ridurre i rischi e le vulnerabilità, al fine di proteggere i diritti umani dei migranti. In effetti, il Patto Mondiale è un invito ad approfondire la comprensione del potenziale della migrazione per percepire l'interdipendenza intrinseca tra nazioni e Stati.

Le migrazioni internazionali sono un fenomeno multinazionale con impatti multidimensionali, a volte persino inaspettati, a breve, medio e lungo termine. In primo luogo, i migranti vengono "espulsi" dal loro Paese d'origine a causa di disuguaglianze e differenze socio-economiche, demografiche, di democrazia e di diritti umani. Nel breve e medio termine, attraverso la loro partecipazione al mercato del lavoro, contribuiscono allo sviluppo del Paese ospitante e, inviando rimesse come sostegno personale-privato-individuale, non solo alleviano le disuguaglianze e migliorano l'economia del-

la loro famiglia, ma anche, a livello macroeconomico, contribuiscono al PIL nazionale e alla riproduzione e continuità del sistema che li ha “espulsi” dal Paese d’origine. A lungo termine, tuttavia, la mobilità transfrontaliera dei migranti mette in luce le carenze o le inadeguatezze di alcuni principi, norme e leggi tradizionalmente condivisi, sollevando o richiedendo la revisione dei presupposti e la necessità di una loro estensione, adattamento e adeguamento per rispondere ai nuovi scenari emergenti.

Due componenti importanti del concetto di sovranità sono il potere dello Stato di controllare i propri confini e di agire in modo autonomo e senza interferenze o interventi esterni all’interno del proprio territorio. I movimenti transfrontalieri evidenziano una serie di sfide che si presentano sia alle linee di confine sia all’interno dei territori degli Stati, che richiedono l’ampliamento, l’approfondimento e l’adattamento di principi e concetti in base alle esigenze della realtà odierna.

La concezione tradizionale dei confini, basata su una linea nella sabbia e su una mappa, è stata messa in discussione, soprattutto dalle migrazioni di massa degli ultimi decenni, che hanno richiesto di cambiare la natura dei confini e di considerarli come punti di ingresso e di uscita per flussi che richiedono reti interdipendenti tra le nazioni, e anche come linee che segnano la sovranità.

Nessun governo può gestire efficacemente le migrazioni di massa da solo e senza una rete di sostegno multilaterale e meccanismi transgovernativi. Ma allo stesso tempo, con ogni accordo bilaterale, multilaterale e internazionale, gli Stati accettano e si impegnano a rispettare principi e responsabilità da attuare all’interno del proprio territorio che vanno oltre le definizioni tradizionalmente concordate.

L’articolazione del concetto e delle componenti classiche della sovranità nazionale e del processo di internazionalizzazione dei diritti umani genera alcune tensioni. Adottando all’unanimità la Dichiarazione di New York (UNGA 2016) e a larga maggioranza il Global Compact (IBID.), gli Stati hanno riconosciuto che i diritti

umani dei migranti sono intrinseci alla loro condizione umana e indipendenti dal loro status migratorio. Di conseguenza, si sono impegnati con un'organizzazione internazionale ad assumersi la responsabilità di proteggere i diritti umani di tutti i residenti nel loro territorio nazionale, senza distinguere tra nativi e migranti.

Ancora una volta, lo Stato accetta l'«intervento» delle organizzazioni internazionali e si assume la responsabilità di proteggere i diritti umani di persone che non sono nate sul suo territorio. Ciò rende la migrazione internazionale non solo un «potente simbolo di disuguaglianza globale», ma anche un fattore scatenante per il ripensamento di strutture tradizionalmente accettate nei Paesi di origine, transito e destinazione, nonché a livello globale. Pensare che la mobilità transfrontaliera di una piccola percentuale della popolazione mondiale (3,6%) abbia il potenziale per sfidare i principi e le strutture saldamente consolidate che regolano la vita del resto degli abitanti del mondo (96,4%) dimostra il carattere multinazionale e multidimensionale della migrazione internazionale, nonché la sua complessità.

Le migrazioni internazionali, lungi dall'essere un problema internazionale, saranno più ampiamente riconosciute come parte di tendenze emergenti che sfidano le strutture geopolitiche tradizionali e ci invitano a cercare nuovi orizzonti che ci permettano di percepire le relazioni tra i Paesi sulla base di alcuni nuovi presupposti e principi, su una nuova visione che trascende la visione frammentata della realtà, riconoscendo l'interconnessione e l'interdipendenza tra i Paesi, e che si basa sul fatto che le radici dello sviluppo sostenibile risiedono nell'inclusione sociale e nel non lasciare indietro nessuno.

Bibliografia

- F. ADAMSON, G. TSOURAPAS (2020). *State-Building, Sovereignty and Migration Management in the Global South*, «E-International Relations» <<https://www.e-ir.info/2020/07/22/state-building->

- sovereignty-and-migration-management-in-the-global-south/>.
- A. BERSIN (2021). *Migration Management and Border Security: Lessons Learned. Personal Reflection*, Migration Policy Institute, Washington D.C.
- R. HANSEN, P. DEMETRIOS (2013). *Managing borders in an increasingly borderless world*, Migration Policy Institute Washington D.C.
- IOM (International Organization for Migration) (2019). *World Migration Report 2020*, Geneva, Switzerland.
- NN. UU., CEPAL e OIM (Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y Organización Internacional para las Migraciones) (2018). *Panorama de la migración internacional en América del Sur*, Santiago de Chile.
- NN. UU.-AG (Naciones Unidas-Asamblea General) (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- OIM (2018). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*, OIM, Ginebra, Suiza.
- OIM-ONU Migraciones (2019). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*, OIM, Ginebra, Suiza.
- Overseas Development Institute (2018). *Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Disponible in <<https://odi.org/en/about/our-work/migration-and-the-2030-agenda-for-sustainable-development/>>.
- M. ROOSTA (2009). *Población y desarrollo. Bolivia y los fenómenos de la migración internacional*, CIDES-UMSA, La Paz.
- M. ROOSTA (2020). *Bolivia: migraciones internacionales. Desigualdades, derechos humanos*, CIDES-UMSA, La Paz.
- UN (United Nations) (1974). *Report of the United Nations World Population Conference, 1974*, UN, New York.
- UN (1993). *World Conference on Human Rights Vienna*, Vienna.
- UN (2019a). *Informe Social Mundial 2020*, Nueva York.
- UN (2019b). *World Social Report 2020. Inequality in a rapidly changing world*, New York.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1994). *International Conference on Population and Development Cairo-Programme of Action*.

- UNGA (United Nations General Assembly) (2016). *New York Declaration for Refugees and Migrants*, New York.
- UNGA (2018). *Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration*, New York.
- Unión Interparlamentaria (2015). *Migración, derechos humano y gobernanza. Manual para Parlamentarios*, Unión Interparlamentaria, Suiza.

La collaborazione tra il Dipartimento SPGI e il CIDES–UMSA

Francesco Carbone, Francesco Berti
Università di Padova

La collaborazione tra il Centro de Posgrado en Ciencias del desarrollo (Cides) dell'Universidad Mayor de San Andrés e il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali (SPGI) dell'Università di Padova, ha avuto inizio nel 2011, quando un dipendente dell'Ateneo patavino, laureato presso la Facoltà di Scienze Politiche di Padova, ha cominciato a frequentare il dottorato di ricerca in Scienze dello sviluppo presso il Cides, a La Paz in Bolivia.

Grazie al suo interessamento e alla sua iniziativa si è intrapresa un'interazione accademica fluida, che ha portato, utilizzando diverse tipologie di finanziamenti e di bandi per l'internazionalizzazione, a diverse esperienze di mobilità accademica (docente e non docente, studentesca), scientifica e didattica.

Nel 2011 la prof.ssa Cecilia Salazar; nel 2012 i professori Luis Tapia (Visiting Scientist) Patricia Urquieta (quest'ultima anche in anni successivi); la prof.ssa Fernanda Wanderley nel 2013 e Mauricio Gil nel 2015 hanno insegnato all'Università di Padova, presso il Dipartimento SPGI, così come il prof. Rogelio Churata (2019), la prof.ssa Juanita Roca (2021) e infine i proff. Alfredo Seoane, Guillermo Guzmán Prudencio (2022 e 2024) e Gonzalo Rojas (2023) collaborando e incontrando vari docenti del Dipartimento SPGI fra

i quali i professori: Alisa Del Re, Giuseppe Gangemi, Antonella Cancellier, Elena Pariotti, Sergio Gerotto, Francesco Berti, Mauro Farnesi Camellone.

I programmi che hanno permesso a vario titolo di approfondire le relazioni fra le due istituzioni, oltre ai progetti ICU, Vising Scientist ed Erasmus Mundus (Preciosa), sono stati i programmi KA 171 E KA 107 Erasmus Mundus e il programma dell'ateneo patavino Ulisse.

Grazie al programma Erasmus Mundus Preciosa, il prof. Juan Mirko Rodriguez Franco, studente presso una *maestria* del Cides, ha svolto il suo dottorato di ricerca in Sociologia (2013-2016) presso il Dipartimento di Sociologia dell'Università di Padova. La dott.ssa Eliana Quiroz Gutierréz, studentessa di dottorato presso il Cides, ha completato un dottorato "sandwich", sempre nell'ambito del Programma Erasmus Mundus Preciosa, nel 2014-2015.

Nel 2015 la professoressa Patricia Urquieta ha beneficiato di un soggiorno accademico di insegnamento.

Grazie ai finanziamenti legati ai progetti Ka 171 e Ka 107 Erasmus Mundus, sono stati visiting presso il Cides i seguenti docenti del Dipartimento SPGI: Enrico Zamuner (2019), Omar Zanin (2022), Paolo Roberto Graziano (2024), María Del Carmen Domínguez Gutiérrez (2025).

Nel 2014 è stato firmato tra gli atenei Umsa e Unipd il primo accordo quadro di collaborazione istituzionale, da cui sono poi derivati due addenda del Dipartimento SPGI (2016) uno direttamente con il Centro de Posgrado Cides-Umsa e l'altro con la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas della Umsa stessa.

L'accordo quadro è stato poi rinnovato alla sua scadenza naturale dopo 5 anni ed è stato recentemente rinnovato per la seconda volta.

In questo proficuo rapporto di scambio, che ha permesso di approfondire la conoscenza reciproca, molti argomenti sono stati condivisi sotto forma di seminari, lezioni e conferenze: il genere, l'etnia e la classe, la condizione femminile in Bolivia nel XX secolo;

le città latinoamericane; i processi di urbanizzazione e di espansione urbana nelle città di La Paz; la democrazia e il multiculturalismo; i populismi; l'indigenismo; le sfide economiche, sociali e politiche.

Frutto della collaborazione è stata anche la prima pubblicazione congiunta in lingua spagnola nel n. 32/2017 della rivista «Umbrales del Cides», dal titolo: *Dilemas de la metropolización: procesos urbanos en Europa y Bolivia*, che ha raccolto contributi dei docenti del Cides e del Dipartimento SPGI.

Il Dipartimento è risultato anche assegnatario di diversi finanziamenti triennali KA 107 poi 171 ERASMUS MUNDUS (call 2018; call 2019; call 2020; call. 2022), sotto la responsabilità scientifica del prof. Francesco Berti.

Complessivamente grazie alle varie tipologie di finanziamento si sono svolte:

14 mobilità incoming docenti;

17 mobilità incoming studenti (di cui 17 semestrali e una triennale, e alcune reiterate durante il Covid): Helmer Álvaro Aguirre Villca, Paola Andrea Bedoya Monroy, Rocío Angela Condori Choque, Blanca Guadalupe Colque Antonio, Sebastian Andres Jimenez Garcia, Marilia Quispe Kapquique, Patricia Jimena Guzman Cabello, Fabricio Alejandro Machicado Borja, Iván Fernando Roger Mollinedo Lobatón, Eliana Quiroz Gutierrez, Stephanie Díaz Reyes, Juan Mirko Rodriguez Franco, Rodrigo Alejandro Tarquino Zapata.

4 mobilità outgoing docenti.

4 mobilità outgoing PTA;

5 mobilità outgoing studenti.

Il punto di vista del Cides-Umsa

Per il Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) la collaborazione instaurata dal 2011 con il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali dell'Università di Padova ha significato molto più di un accordo di scambio accademico per docenti e studenti.

È diventata anche uno spazio di discussione sugli approcci teorico scientifici nati in America Latina con i rispettivi punti di vista accademici italiani in particolare ed europei in generale. Questo spazio di collaborazione, scambio, ricerca e formazione ha avvicinato in modo significativo realtà sociali molto distanti, favorendo una maggiore comprensione reciproca e la possibilità di rendere la cooperazione un vero e proprio incubatore per la creazione e diffusione della conoscenza più proficuo, inclusivo e universale. Siamo senza dubbio molto orgogliosi di aver collaborato e collaborare con il Dipartimento SPGI, in quanto il rapporto speciale che si è instaurato negli anni, ha modificato in meglio il nostro modo di fare ricerca, i nostri metodi didattici e la vita di molti dei nostri studenti.

PhD Guillermo Guzmán Prudencio
CIDES-UMSA
La Paz, Bolivia

Notizie sugli autori

Marco Almagisti

È professore associato all'Università di Padova, dove insegna Scienza Politica e Sociologia della Politica. È direttore del Centro interdipartimentale di Studi regionali "Giorgio Lago" dell'Università di Padova e di «Altopiano. Rivista di analisi politica» (Castelvecchi editore). Fra le sue pubblicazioni, ricordiamo i libri: *La democrazia in Italia. Storia e geografia di un sistema politico* (Carocci editore, Roma 2025) e *Territory and Politics in Contemporary Italy* (Palgrave Macmillan-Springer Nature, London 2025) e le curatele *La democrazia* (con Paolo Graziano, Carocci editore, seconda ristampa Roma 2025) e *Introduzione alla politologia storica* (con Carlo Baccetti e Paolo Graziano, Carocci editore, Roma 2018).

Rogelio Churata Tola

È docente presso la Facoltà di Scienze Economiche e Finanziarie della UMSA. È stato docente presso l'Accademia Diplomatica del Ministero degli Affari Esteri della Bolivia, presso il Centro di Studi Universitari Superiori del CESU-UMSA e presso l'Università Pubblica di El Alto. Le sue ricerche riguardano molteplici tematiche, principalmente studi internazionali, economia, commercio internazionale, geopolitica, integrazione e politiche economiche. Tra i suoi lavori: *Política exterior de Bolivia: cambio político y relaciones internacionales*, CIDES-UMSA, La Paz 2018; (con J.M. Paucara Mamani), *Los efectos que causan en el sector textil de La Paz la importación de productos textiles chinos, periodo (2006-2016)*, La Paz, 2018.

Luis Claros

È ricercatore dell'area di Teoria critica e democrazie nel Corso di laurea magistrale in Scienze dello sviluppo presso l'Università

Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA). Ha conseguito la laurea in Filosofia e in Economia presso l'UMSA e il dottorato in Scienze dello sviluppo, presso il CIDES-UMSA. Ha concentrato la sua ricerca sulla storia intellettuale e la sua attività didattica sulla filosofia della storia, la sociologia culturale e i dibattiti postcoloniali. Tra le sue pubblicazioni più importanti figurano: *Lógicas de la identidad y la historia* (2022), *Identidades e historias en el nacionalismo revolucionario y el indianismo* (2022), *Pensar la descolonización. Imaginarios y aporías* (2022), *Sentido e ideología. Cuestiones de teoría y método* (2017), *Traumata e ilusiones. El "mestizaje" en el pensamiento boliviano contemporáneo* (2016).

Paolo Roberto Graziano

È professore ordinario di Scienza politica presso l'Università di Padova, *Research Associate* presso l'*Observatoire Social Européen* (OSE) a Bruxelles, *Chercheur associé* presso Sciences Po (Parigi) e *Visiting Research Fellow* presso l'Università del Surrey. Co-dirige la rivista *Governance* e l'Osservatorio su sostenibilità, uguaglianza e giustizia sociale presso il CISR. I suoi lavori su europeizzazione, politiche di welfare comparate, populismo, consumerismo politico sono comparsi in: «Journal of European Public Policy», «Journal of European Social Policy», «European Journal for Political Research», «Governance», «Journal of Common Market Studies», «West European Politics», «International Political Science Review», «Politics & Society», «Regulation & Governance», «Journal of Social Policy», «Social Policy and Administration», «Sustainability».

Guillermo Guzmán Prudencio

Laureato in Economia presso l'Università Cattolica Boliviana, è dottore di ricerca in Economia Applicata e Master in Analisi Economica del Diritto e delle Politiche Pubbliche presso l'Università di Salamanca (Spagna). Ha pubblicato diversi articoli su economia

istituzionale, estrattivismo e sviluppo, classi sociali e voto etnico, in volumi collettanei e riviste come «Umbrales», «Política y Gobierno», «Análisis Político», «Revista de Estudios Políticos», «Investigaciones de Historia Económica». Attualmente è docente del corso di laurea magistrale in Scienze dello sviluppo presso l'Università Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) e ricercatore presso il Sustainable Development Solutions Network (SDSN) dell'Università Privata Boliviana (UPB). Partecipa a diversi progetti di ricerca internazionali con università del Brasile del Perù, di Kassel e Marburg (Germania).

Costanza Margiotta Broglio Massucci

È professoressa ordinaria di Filosofia del diritto presso il Dipartimento di scienze politiche, giuridiche e studi internazionali dell'Università di Padova, Senior Fellow presso il Centre for International Governance and Dispute Resolution (CIGAD) (King's College London). È membro della Direzione della Rivista «Ragion Pratica» e del Comitato di direzione delle riviste «Filosofia politica» e «Ars Interpretandi». Tra le sue pubblicazioni: *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione* (Il Mulino, 2005), *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso* (Laterza, 2014) e *La lotta per la certezza: codificazione e interpretazione del diritto internazionale* (Giappichelli, 2023).

Gonzalo Rojas Ortuste

È docente emerito del CIDES-UMSA (Post-laurea in Scienze dello Sviluppo), dove ha anche conseguito il dottorato multidisciplinare in Sviluppo, laurea in Scienze Politiche presso l'UNAM-Messico e il Master of Arts nella stessa area presso l'Università di Pittsburgh. È stato consulente di alcune fondazioni tedesche che operano in Bolivia, nonché dell'INDES-BID e della Banca Mondiale. Tra le sue pubblicazioni: *La rebelión ciudadana. Bolivia enfrenta al régimen populista autoritario* (2021) e, nel 2019 (2a ed.), di *Cultura política*

de las élites en Bolivia (1982-2005). Attualmente si dedica ai processi politici latinoamericani con critiche e proposte di istituzionalità politica per la democrazia. Ha pubblicato articoli nel suo settore in Messico, Venezuela, Argentina, Perù, Uruguay, Spagna e Stati Uniti.

Manigeh Roosta

È docente presso il CIDES/UMSA, Laurea magistrale in Scienze dello sviluppo. Ha conseguito il dottorato presso la Northern Illinois University (NIU) e un master presso l'Università del Wisconsin a Madison. La sua attività didattica e di ricerca si concentra su popolazione e sviluppo, con particolare attenzione alle disuguaglianze sociali. Le sue pubblicazioni spaziano dalla salute materna alle dinamiche di assistenza, dalla migrazione internazionale all'invecchiamento della popolazione e all'emancipazione femminile. Coordina il primo e unico programma di master in Popolazione e Sviluppo della Bolivia. Tra i suoi lavori: *Mujeres, salud y violencia en contextos de emergencias naturales*, CIDES-UMSA, La Paz, 2014; *Bolivia: migraciones internacionales. Desigualdades, derechos humanos, desarrollo sostenible*, CIDES-UMSA, La Paz, 2020.

Alfredo Seoane Flores

Economista, ha conseguito il dottorato in Scienze dello sviluppo presso il CIDES-UMSA. È docente emerito titolare del CIDES-UMSA dal 1996. Si occupa di sviluppo economico, macroeconomia, commercio estero, processi di integrazione, trasformazione produttiva e industrializzazione e geopolitica nella globalizzazione. Tra i suoi studi monografici: *La Política de Integración de Bolivia: Instrumento para una mejor inserción externa*, Fundación Konrad Adenauer, La Paz, 2003; *Industrialización tardía y progreso técnico*, CIDES-UMSA, La Paz, 2016. Tra i lavori collettivi, si segnala: (con Daniel Agramont-Lechín), *Extractivismo en Bolivia: Debates y alternativas*, Friedrich-Ebert-Stiftung, La Paz 2025.

Notizie sui curatori e traduttori

Francesco Berti

È professore ordinario in Storia delle dottrine politiche all'Università di Padova, Dipartimento SPGI, dove coordina il Corso di laurea in Scienze politiche, relazioni internazionali, diritti umani. I suoi studi hanno riguardato il pensiero politico dell'illuminismo italiano ed europeo; la cultura politica dei gesuiti del XVIII secolo; il pensiero politico dei totalitarismi novecenteschi; la dottrina dell'ecologia sociale; il nazionalismo contemporaneo. Tra gli studi monografici: *Purezza e redenzione. Jean-Jacques Rousseau e il diritto naturale*, Wolters Kluwer / CEDAM, Milanofiori Assago 2021. Tra le curatele: (Con J. Sondel-Cedarmas), *The Right-Wing Critique of Europe: Nationalist, Sovereignist and Right-Wing Populist Attitudes to the EU*, Routledge, London and New York, 2022.

Francesco Carbone

È funzionario presso la Scuola di Economia e Scienze Politiche dell'Università di Padova, dove si è laureato in Scienze Politiche. Si è addottorato nel 2011 allo IUAV in Pianificazione territoriale e Politiche Pubbliche del Territorio, con una tesi dal titolo *Università, territori, mobilità e pendolarismo. Dall'Università di massa, all'università di massa pendolare. Caso studio Padova (con riferimenti anche allo Iuav, e alle Università di Venezia, Trento, Udine, Ferrara, Verona)*. Si è altresì "egresado" nel 2011 dal dottorato in *Ciencias del desarrollo* presso il Cides-Umsa. Ha curato la pubblicazione congiunta fra il Cides-Umsa e il Dipartimento SPGI dell'Università di Padova nella rivista «Umbrales» del Cides-Umsa, nel 2017: *Los dilemas de la metropolización. Procesos urbanos en Europa y Bolivia*. Ha pubblicato diversi articoli sui sistemi universitari e migrazioni studentesche fra pendolarismo e stanzialità.

Indice dei nomi

- Aarts, K., 51, 61
Abts, K., 47, 61
Acemoglu, D., 69, 72, 82
Adamson, F., 206, 217
Aghion, P., 82
Aguilar Andrade, M., 153, 162
Alatorre, J.E., 41
Albarracín, W., 154
Albertazzi, D., 47, 61
Albó, X., 79, 82, 136
Alejo Mamani, G., 125, 137, 152, 162
Algan, Y., 46, 61
Aliaga, G., 161, 162
Allum, P., 109
Almagisti, M., 12, 106, 108-110, 113
Almaraz, S., 75, 82
Amtenbrink, F., 194
Andrade Robles, R.A., 44
Antezana, L.H., 136
Áñez, J., 132, 153, 154, 157, 158
Aramayo, C.V., 75
Arce, L., 132, 136
Arendt, H., 146, 147, 162
Aristotele, 146
Aron, R., 117
Arrow, K.J., 83
Aslanidis, P., 48, 61
Atila, J.D., 155, 162
Bamberger, R., 72, 73, 84
Bárcena Ibarra, A., 41
Barrientos, R., 81
Bartra, R., 148, 163
Bauböck, R., 175, 191, 193, 195
Bausi, F., 113
Baylis, J., 22, 42
Bedregal, G., 83
Berlet, C., 48, 61
Bersin, A., 208, 211, 212, 218
Betz, H.-G., 49, 61
Binzer Hobolt, S., 52, 61
Bobbio, N., 115, 117, 136
Bodin, J., 83
Bonikowsky, B., 62
Bordignon, F., 55, 61
Borriello, A., 59, 63
Borja, A., 42
Brack, N., 54, 61
Bressan, R., 42
Brockmann, R., 153, 163
Brouard, S., 51, 52, 61
Browning, C.S., 46, 62
Brubaker, R., 46, 62

- Buchanan, J., 83
 Caiani, M., 46, 49, 54, 62
 Cajías, M., 73, 74, 75, 76, 79, 80, 83
 Calderón, F., 86
 Camacho, F., 155, 156
 Camin, A., 39
 Campero Prudencio, F., 83
 Camus, A., 149, 163
 Canessa, A. 87, 102
 Canetti, E., 152
 Carrera, S., 175, 193
 Cartabia, M., 183, 193
 Casolari, F., 184, 193
 Castañeda, J., 38, 39
 Ceccarini, L., 55, 61
 Céspedes, R., 75, 83
 Chabat, J., 25
 Chaguaceda, A., 163
 Chávez, H., 37, 122
 Chávez Alvarez, G., 42
 Choquehuanca, D., 124, 130, 135, 137
 Chrysosgelos, A., 46, 63
 Churata Tola, R., 13
 Claros, L., 12, 163
 Collins, A., 176-178
 Contreras, M., 75, 83
 Copa, E., 155, 157
 Cordero, C., 161, 162
 Correa, R., 122
 Costas, A., 143
 Cox, S., 188, 193
 Csehi, R., 58, 62
 Cueva, A., 137
 Dabat, A., 42
 Davies, G., 194
 De Gasperi, A., 110
 De Gaulle, C., 145
 De La Riva, A., 42
 De La Torre, C., 47, 62, 115, 122, 124, 131, 137
 De Mesa, J., 73
 De Vreese, C.H., 51, 64
 De Vries, C.E., 51, 52, 62
 Dechezelles, S., 51, 62
 Demetrios, P., 218
 De Mesa, J., 83
 Di Gregorio, L., 112, 113
 Diamanti, I., 107-109, 113
 Dinas, E., 63
 Domingo, P., 83
 Dougna, M., 195
 Downs, A., 83
 Duque Márquez, I., 38
 Dunkerley, J., 76, 80, 84
 Durlauf, S.N., 82
 Dussel, E., 121, 137
 Efrench-Davis, R., 117
 Eman, M.G., 190, 191
 Engels, F., 117
 Escudé, C., 31
 Exeni, J.L., 143
 Fasone, C., 61
 Fernández Saavedra, G., 42
 Ffrench-Davis, R., 137
 Field, T., 80, 84
 Fischer, J., 29, 42
 Flores, J.G., 84, 149
 Font, N., 49, 62
 Freud, S., 148, 163
 Fripp, E., 170, 193
 Fromage, D., 61
 Fuentes, F., 123, 124, 137
 Fujimori, A., 122
 Fukuyama, F., 43

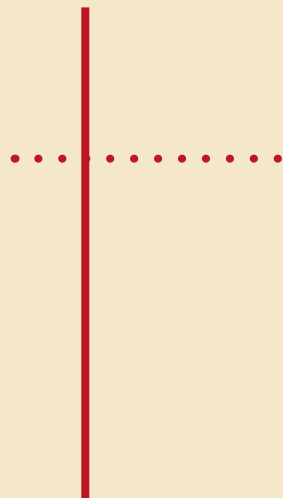
- Gahner Larsen, E., 55, 65
 Galpin, C., 51, 62
 García Linera, Á., 121, 124, 127-132, 137, 141, 145, 152, 153, 156, 159
 Gatta, F.L., 176, 193
 Gellner, E., 137
 Germani, G., 122
 Ghita, I., 137
 Gidron, N., 62
 Ginzburg, C., 110, 113
 Gisbert, T., 83
 Gomez, R., 49, 64
 Gonzales, G., 42, 43
 Gormsen, C., 185, 193
 Gramsci, A., 111, 121
 Graziano, P., 11, 46, 49, 54, 62
 Greenwald, B., 44
 Grindle, M., 83
 Gumucio, M.B., 162
 Guriev, S., 61
 Guzmán Prudencio, G., 11, 80, 84
 Habab, J., 42
 Haber, S., 76, 84
 Habermas, J., 146, 163
 Hadiz, V.R., 45, 63
 Halpern, C., 46, 62
 Hangartner, D., 46, 63
 Hansen, R., 207, 208, 218
 Harnecker, M., 123, 124, 137
 Herranz-Loncán, A., 78, 84
 Hirschman, A.O., 60, 63, 105, 113
 Hobbes, T., 84
 Hobolt, B.S., 52, 62
 Hochchild, M., 75
 Hofmeister, W., 72, 73, 84
 Hurtado, J., 102, 103
 Ibarnegaray, J., 162, 163
 Ikeberry, J., 43
 Iraegui, A., 115, 116-119, 121, 122, 137
 Irurozqui, M., 72, 84
 Isnenghi, M., 112, 113
 Johnson, S., 69, 82
 Joppke, C., 172, 178, 194
 Jordán, R., 75, 76, 84
 Juárez, I., 162, 163
 Just, M., 85
 Kant, I., 43
 Kantola, J., 55, 63
 Katzambekis, G., 49, 63, 65
 Kaur, M., 167, 168, 169, 189-192
 Kichner, C.F de, 37
 Kissinger, H., 43, 25
 Kitschelt, H., 85
 Kneuer, M., 54, 63
 Kochenov, D., 175, 177, 178, 181, 194
 Kozak Rovero, G., 163
 Krasner, S., 22
 Krause, W., 63
 Kriesi, H., 48, 63
 Laclau, E., 48, 49, 63
 Lagos, R., 39
 Lafer, C., 43
 Lasch, C., 112
 Laserna, R., 124, 127, 131, 137
 Lefkofridi, Z., 61
 Lehm, Z., 90, 91, 103
 Lema, C., 154
 Lindeboom, J., 194
 Lipset, S.M., 147, 163
 Lucero, J.A., 137

- Luciano, B.T., 42
 Lula da Silva, L.I., 37
 Lupo, S., 111, 113
 Machiavelli, N. 105
 Machicado, C., 74, 85
 Maduro, P., 179
 Mair, P., 63
 Marbach, M., 63
 Margiotta Broglio Masucci, C.,
 14, 168, 173, 175, 181, 190,
 194
 Marramao, G., 152, 163
 Martínez Sala, M., 182
 Martinico, G., 187, 194
 Marx, K., 10, 117
 Matakos, K., 63
 Matteucci, N., 115, 117, 136
 Mayorga, F., 118, 119, 124, 130,
 131, 138
 Mazucato, M., 43
 Mazzoleni, G., 59, 62
 Mazzolini, O., 47, 63
 McCloskey, H.J., 117
 McDonnell, D., 47, 61
 Medina, L.F., 85
 Menaldo, V., 76, 84
 Menem, C., 122
 Mény, Y., 48, 49, 63, 64
 Mesa, C., 83, 150, 161, 162
 Messina, P., 109
 Micheletti, M.V., 172, 176, 184
 Miller, C., 55, 63
 Mingst, K., 25, 43
 Missiroli, A., 50, 64
 Moccia, L., 195
 Moffitt, B., 48, 58, 64
 Molina, F., 119, 124, 138
 Montenegro, R., 75, 85
 Montes, M., 39, 43
 Morales, E., 88, 117, 122-124,
 126, 129-132, 135, 141, 142,
 144, 145, 148, 152-154, 156,
 157
 Moreno, L., 151
 Morgenthau, H., 43
 Morlino, L., 108, 111, 113
 Moro, G., 111, 113, 114
 Morviducci, C., 166, 194
 Mudde, C., 47, 49, 64
 Müller, J.-W., 48
 Murakami, Y., 138
 Navia, R., 163
 Neumayer, L., 51, 62
 Nohel, D., 84
 North, D.C., 85
 Nye, J., 43
 Ochoa Espejo, P., 64
 O'Neill, R., 186, 187, 195
 Olmos, Y., 162, 163
 Orellana Aillón, L., 129, 138
 Orías Arrendono, R., 43
 Ortiz, O., 155
 Ostiguy, P., 48, 49, 64
 Ostria Gutiérrez, A., 26, 43
 Pacheco, N., 84
 Parker, O., 175, 195
 Pary, D., 132
 Papademetriou, D.G., 207, 208
 Papaioannu, E., 61
 Pasquariello Mariano, K.L, 42
 Pasquino, G., 115, 117, 136
 Passari, E., 61
 Patiño, S.I., 75
 Paz Estenssoro, V., 81

- Peltzer, E., 44
Peres, W., 41
Peres-Cajías, C., 75, 76, 84, 85
Perón, J.D., 122
Piccone, P., 139
Piqué, J., 30, 36, 44
Pipitone, U., 44
Pirro, A.L.P., 46, 54, 56, 57, 65
Pizzorno, A., 105, 113, 114
Platt, T., 85
Portinaro, P.P., 105, 114
Prosperi, A., 114
Putin, V., 29
Ramiro, L., 49, 64
Raynal, G.-T. F., 10
Reinaga, F., 126
Revilla, L., 154
Riccamboni, G., 107, 109, 113
Ripoll Servent, A., 55, 64
Rivera Ríos, M.Á., 44
Rivera, S., 85, 87, 103
Rivera Ríos, M.Á., 42, 44
Rivero, G., 148, 163
Robinson, J.A., 69, 72, 82
Rodríguez-López, F., 80, 84
Rodríguez Pinzón, É., 44
Rodríguez-Pose, A., 112, 114
Rojas Ortuste, G., 13, 136, 144, 158, 163
Rokkan, S., 106, 107, 114
Romano, G., 138
Romero Ballivián, S., 73, 85
Roosta, M., 15, 201, 202
Rottmann, J., 170, 179, 184, 189
Rósza Flores, E., 149
Rousseau, J.-J., 146
Rovira Kaltwasser, C., 49, 64
Rummens, S., 47, 61
Saavedra, J.L., 137
Salvati, M., 60, 64
Samaniego, J., 41
Sánchez de Lozada, G., 150
Sandoval, D., 143
Santander, S., 133, 138
Sarquís Ramírez, D., 44
Schavelzon, S., 126, 138
Schuck, A., 51, 64
Schumpeter, J.A., 44
Sen, A., 85
Seoane Flores, A., 10, 43, 163
Sevinger, O.B., 191
Shachar, A., 175, 193, 195
Skonieczny, A., 45, 65
Smith, S., 22, 42
Soliz, C., 86
Spanier, J., 44
Spaventa, E., 183, 195
Spieker, L.D., 183, 186, 195
Spiro, P.J., 195
Stanley, B., 56, 64
Stavrakakis, Y., 49, 65
Stefanoni, P., 139
Stevenson, B., 42
Stiglitz, J., 44
Stokes, S., 85
Suárez, M., 80, 86, 163
Surel, Y., 48, 49, 63, 64
Svampa, M., 139
Taggart, P., 46, 48-50, 52-54, 57, 65
Taguieff, P.-A., 119-121, 139
Tancara, C., 162, 163
Tapia, L., 92, 93, 103, 122, 139
Tarchi, M., 48, 65

- Tedesqui, M., 145, 163
Tesauro, G., 176
Tiberj, V., 51, 52, 61
Ticona Alejo, E., 139
Tilly, C., 147, 163
Tjebbes, M.G., 170, 177
Tomassini, L., 115, 116
Toranzo, C., 77, 86
Torpey, J., 206
Torres Armas, W.G., 43
Treib, O., 53, 65
Trenz, H.J., 51, 62
Triggiani, E., 172, 195
Trump, D., 30
Tsourapas, G., 206, 217
Tsakatika, M., 62
Tucidide, 25
Tulloch, G., 83
Tupac Katari, 89
Urbinati, N., 48, 65
Uriona, K., 143
Vaca, M., 162, 163
Van den Brink, M., 170, 176, 183,
194, 195
Van der Kolk, H., 51, 61
Van der Mei, A.P., 167, 195
Vasilopoulou, S., 53, 59, 65
Velásquez-Castellanos, I., 84
Veltzé, E.R., 135
Vera, C., 74, 85
Wanderley Peres, F., 85
Wagner, A., 63, 186, 190, 196
Wagner, L.J., 187, 196
Wallace, A., 163
Weber, M., 86
Weiler, J.H.H., 175, 196
Weyland, R., 49, 65
Wilkinson, S., 85
Xeftaris, D., 63
Zabaleta, R., 86
Zambrano, R., 182
Zapata, G., 148
Zavaleta, R., 125
Zegada Claire, M.T., 42, 127, 139
Zgut, E., 58, 62
Zondag, C., 76, 86
Zulianello, M., 55, 65

Il volume indaga alcuni temi frequentati dalla ricerca scientifica in ambito politologico negli ultimi anni - la questione della cittadinanza, lo sviluppo dei populismi, le trasformazioni delle democrazie costituzionali di matrice liberale - con un'ottica originale, poiché abbraccia due realtà diverse per formazione storica e politica, l'America Latina e l'Europa, focalizzando l'attenzione sul caso della Bolivia. Dalla lettura dei saggi che compongono questo lavoro, scritti da studiosi che afferiscono al Centro de Estudios de Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) dell'Universidad Mayor de San Andrés (La Paz) e al Dipartimento di Scienze politiche, giuridiche e studi internazionali (SPGI) dell'Università di Padova, si ricava un'impressione duplice e per certi aspetti contraddittoria: in virtù dell'accelerazione del lungo processo di unificazione del mondo la distanza culturale e politica tra i continenti e le nazioni si è notevolmente ridotta, ma il peso delle storie locali e nazionali continua a imporre una meditata prudenza alle analisi di tipo comparativo.



ISBN 978-88-6938-507-0



9 788869 385070

€ 25,00