

**XVII Conferenza interparlamentare
UNIONE EUROPEA - AMERICA LATINA
Lima (Perù), 14-17 giugno 2005**

**"IL RAFFORZAMENTO
DELLE ISTITUZIONI E DEI PARTITI POLITICI:
UNA SFIDA PER LA SOCIETÀ POLITICA E LA CITTADINANZA"**

On. CARLOS FEDERICO RUCKAUF

Introduzione

L'umanità non ha smesso di sognare il paradiso terrestre. Tutti i popoli l'hanno collocato al principio della loro storia, seppur in base a credenze religiose o modelli culturali diversi. Un elemento, tuttavia, accomuna tutte queste esperienze: i sogni per raggiungere la pienezza umana sono assolutamente **inclusivi**. Thomas More ha reso perfettamente questo concetto nella sua famosa opera *L'Utopia*, che descrive in modo molto fedele il desiderio che arde nell'uomo di ottenere l'abbondanza universale dei beni e di eliminare tutto ciò che si rivela negativo nella nostra vita quotidiana.

Tuttavia, in quanto esseri umani, ci scontriamo ogni giorno con la dura **realtà**, fatta di **limitazioni** ed **esclusioni**. Questa realtà ci mostra quanto sia difficile realizzare il sogno di pienezza e quanto sia lontano l'orizzonte, metafora dell'utopia.

Le possibilità di progredire verso la realizzazione del sogno di pienezza dipendono ampiamente, come sostenevano gli Illuministi, dalla tecnica, dalla scienza e dall'organizzazione. Il fenomeno della globalizzazione ne è, in parte, la dimostrazione. Il problema è che la scienza, la tecnica e l'organizzazione presentano oggi la stessa ambivalenza del passato: possono essere utilizzate per raggiungere tenori di vita più dignitosi, ma anche per creare forme di dominazione e di esclusione nuove e più complesse. Il progresso non ha in sé alcun antidoto contro l'utilizzo nefasto, da parte di alcuni, del sapere umano.

Per tale ragione, è indispensabile uno **sviluppo** analogo – se non addirittura maggiore – dei **valori**, dell'**etica**, delle **istituzioni** e delle **leggi** che regolamentano, diffondono e applicano i suddetti progressi scientifici e tecnologici.

La storia, è evidente, non si costruisce e non si consolida negando la condizione umana più profonda, bensì riconoscendola, assimilandola e orientandola verso la politica – intesa come lo spazio e la base comuni per la realizzazione sociale degli individui.

Il modello ideale e le minacce odierne

Fin dall'antica Grecia, la **democrazia** è considerata il **miglior sistema di governo e di organizzazione**, sebbene nel corso della sua storia e in suo nome siano stati creati dei regimi che hanno asservito le condizioni più elementari della dignità umana.

Nonostante vi sia un consenso pressoché unanime sul fatto che la democrazia rappresenti il sistema politico ottimale per lo sviluppo personale e sociale degli individui, il dibattito democratico degli ultimi anni ha ridotto la democrazia ad una forma modesta, limitandola ad una serie di garanzie nei confronti del potere autoritario, ovvero ad un contenuto negativo di fronte ad un potere che opprime la volontà dei cittadini.

In una simile situazione, occorre domandarsi quale sia il contenuto positivo di un'idea di democrazia ridotta ad un semplice insieme di minime garanzie formali. Proprio su questo interrogativo verte il dibattito odierno, che si propone di introdurre la democrazia laddove non è presente, di consolidarla laddove è stata appena introdotta e di perfezionarla laddove è già consolidata.

La democrazia – in quanto sistema di regolamentazione del vivere comune – ha ovviamente un legame molto forte con la *res* politica, sia come prospettiva filosofica, sia come metodo concettuale. Forse è questa la ragione per cui suscita oggi scetticismo, atteggiamento che deriva proprio dalla crisi di fiducia che ha investito la politica e dal disprezzo nutrito nei confronti dei partiti e dei loro dirigenti. In questo processo, l'impatto della tecnologia dell'immagine e delle dinamiche della disinformazione e sottoinformazione ha determinato il passaggio dall'*homo sapiens* all'*homo videns* – come afferma Sartori –, fattore che, dal punto di vista politico, ci pone dinnanzi ad una società teleamministrata, all'interno della quale la videopolitica manipola i contenuti dell'opinione pubblica e mina i pilastri fondamentali della costituzione del *demos* e della legittimità democratica, escludendo o allontanando la maggior parte dei cittadini dai problemi che interessano la collettività.

Pertanto, se è vero che la democrazia rappresentativa non è mai stata un meccanismo sufficiente per consentire al *demos* di scegliere i propri governanti, principalmente in ragione dell'assenza di un'autentica partecipazione civica, essa mostra oggi ancor più i suoi limiti, costringendo la globalizzazione e la postmodernità ad esigere una democrazia qualitativamente e quantitativamente superiore.

Tale affermazione trae origine da una concezione dinamica della democrazia, che, secondo le parole di un politologo americano, costituisce "un viaggio incompiuto per evitare la concentrazione dei poteri della sovrastruttura, che minimizzano la dimensione civica".

I nostri continenti devono valutare la democrazia non soltanto come sistema elettorale, ma anche come modo di vita. Partendo da questa considerazione, è necessario analizzare le conquiste e i limiti e sforzarsi di elaborare un'agenda delle riforme necessarie per rafforzare e migliorare lo sviluppo della democrazia in ciascun continente.

Nel contempo, tuttavia, occorre riflettere sulle sfide introdotte dalla rivoluzione tecnologica nel settore dell'informatica e delle comunicazioni, che ci inducono a credere che i progetti e le strategie politiche debbano essere elaborati ricorrendo a mezzi tecnologici, i quali generano nuove regole e modificano la sostanza della politica, permettendo l'irruzione dello scandalo-spettacolo, del marketing pragmatico e del populismo elettronico.

Quanto detto finora evidenzia la necessità di ricondurre la democrazia al suo significato originario, per mezzo della democrazia dell'informazione su aspetti quali il rafforzamento della politica locale e l'utilizzo efficace degli strumenti elettronici, al fine di accrescere la partecipazione pubblica, la comunicazione orizzontale e lo sviluppo della politica simbolica e di mobilitazione su questioni tradizionalmente non politiche, ma che suscitano ampi consensi, come le cause umanitarie e la difesa dell'ambiente. L'esistenza di questo tipo di consenso evidenzia che la crisi di legittimità dello Stato-nazione, la relegazione della politica alla sfera mediatica e la sua personalizzazione – troppo spesso accompagnata dall'autoritarismo e dalla demagogia –, i finanziamenti illegali, gli scandali politici e la spaccatura fra etica e politica hanno determinato una crescente disaffezione nei confronti dei partiti, dei politici (uomini e donne) e della politica professionale. Tale sfiducia, tuttavia, non significa che i cittadini non apprezzino la democrazia, ma che oggigiorno le loro esigenze nei confronti del sistema sono aumentate.

Le diverse correnti politiche e ideologiche non sfuggono a questa corsa alla riabilitazione o al rinnovamento, indispensabile per rispondere in modo appropriato alle nuove sfide che le nazioni si trovano ad affrontare.

Pertanto, finché saranno le dottrine a guidarci, sarà necessario rinnovare le ideologie, poiché ciò consentirà di individuare i problemi che preoccupano maggiormente l'umanità e di sostituire i discorsi astratti e generici con proposte concrete che sottoscrivano la lotta sociale, affrontandola. In questo modo le ideologie si rinnovano e non muoiono, come sostengono alcuni. E se le ideologie mutano e si rinnovano, anche la politica è in grado di farlo, sprigionando un nuovo potenziale, grazie al quale ampliare le sue proposte, le sue forme e le sue alleanze.

In questo contesto, anche i partiti devono rinnovarsi, rendere più flessibili le loro strutture, aprirsi all'ingresso di nuovi attori politici e sociali, lasciarsi alle spalle rancori e pregiudizi per orientarsi – in futuro – verso le proposte migliori per la nazione. In quest'ottica, il dialogo, la tolleranza, il rispetto degli altri, l'etica e l'utilizzo di mezzi pacifici devono continuare ad essere – oggi più che mai – le direttrici di un'azione politica democratica.

La realtà delle istituzioni in America Latina

L'America Latina si trova in una situazione delicata. Nonostante i suoi progressi e le sue potenzialità, questa regione presenta un forte rischio d'ingovernabilità politica e di disgregazione sociale. Com'è possibile, dopo vent'anni di democratizzazione?

Principalmente per due ragioni. In primo luogo, il processo è lungi dall'essersi concluso. A noi latino-americani viene chiesto di perfezionare i nostri mercati interni, di completare la costruzione degli Stati nazionali o plurinazionali, di progredire sulla via della democratizzazione, di promuovere una maggiore coesione sociale, d'instaurare una cultura della legalità e della responsabilità e di migliorare l'integrazione economica regionale e internazionale. Il tutto, a partire da condizioni iniziali difficili e nel contesto di una globalizzazione che riduce il potere di controllo degli Stati.

In secondo luogo, la maggioranza dei **governi democratici non è riuscita ad attuare le riforme necessarie a quest'indispensabile sviluppo**. Il rendimento economico e sociale delle giovani democrazie latino-americane si è rivelato generalmente mediocre, a causa della tendenza delle élite ad impadronirsi del processo politico democratico. Tali élite non hanno dato prova né della volontà, né della capacità di andare oltre le vecchie ricette conosciute. In America Latina, non sempre le riforme sono state promosse in modo adeguato e, in ogni caso, si sono rivelate

troppo misurate: non hanno alterato i perversi equilibri di potere ereditati e tanto meno l'ineguaglianza persistente che ne deriva. La cooperazione internazionale ha avuto una grande responsabilità, poiché spesso ha approvato e finanziato tali riforme, giudicandole necessarie e sufficienti.

I latino-americani sono democratici, ma molti dei nostri connazionali si disinteressano sempre più delle specifiche democrazie nelle quali vivono e alcuni arrivano addirittura ad accettare un regime autocratico in grado di migliorare le loro condizioni economiche e sociali.

La crisi di fiducia che ha colpito la politica e i suoi amministratori, unita alla debolezza delle istituzioni, sgretola l'azione collettiva e diffonde l'atteggiamento del "si salvi chi può", pericoloso per l'intero tessuto sociale.

Affermando che i nostri paesi erano già democrazie, economie di mercato e stati di diritto, si è generata una confusione concettuale nell'immaginario collettivo. Poiché si presume che i cittadini non conoscano la portata di tali concetti – neppure la cooperazione internazionale ha saputo o voluto far chiarezza in proposito – si assiste ad un'indifferenza nei confronti di queste nozioni e alla tendenza a lasciarsi manipolare dall'ennesima impresa populista. Dopo tanti sforzi e sofferenze, gli insegnamenti appresi rischiano di cadere nel vuoto. L'America Latina deve affrontare una dura realtà, fatta di povertà, disuguaglianze, democrazie asfittiche, mercati lontani o molto lontani dal completamento, scarsi livelli dello stato di diritto, corruzione dilagante ecc., e deve farlo scavando nelle fondamenta istituzionali dell'economia e della politica, "la fabbrica sociale delle politiche pubbliche", ovvero il cuore di tutti i problemi.

Un elemento che non si pensava potesse emergere a determinate latitudini, ma che era ben noto altrove, si è manifestato nella tragedia dello sviluppo latino-americano: la disuguaglianza. Pochi si accorgono che si tratta di una disuguaglianza istituzionalizzata, principalmente a livello informale, un cancro che pervade il tessuto sociale e impedisce od ostacola gravemente i progressi democratici, l'efficienza dei mercati e degli Stati, la cultura della legalità e, di conseguenza, la coesione sociale. La disuguaglianza di cui è vittima la popolazione è il segno dello squilibrio nella distribuzione dei poteri e delle ricchezze, frutto di processi storici caratterizzati da innumerevoli conflitti, risolti con accordi che hanno consentito solo una parvenza di stabilità. L'istituzionalizzazione formale e informale di tali accordi si rivela oggi non solo ingiusta, ma anche inefficace. **Uno sviluppo stabile e duraturo non sarà mai possibile senza una radicale riforma delle istituzioni. Si potrebbe quasi parlare di una "rifondazione" istituzionale dell'America Latina.**

Per cogliere appieno il significato dell'espressione "rifondazione istituzionale" e fuggire le facili risposte, è necessario comprendere la natura e le cause della disuguaglianza latino-americana. Non si tratta affatto di un sottoprodotto del fallimento delle economie di mercato, che in sostanza non esistono in nessun paese, bensì di una conseguenza diretta della storia specifica di questa regione. Com'è noto, l'America Latina registra la sperequazione dei redditi e delle ricchezze più elevata al mondo, fattore che fa dubitare del valore aggiunto dell'informazione sullo sviluppo della regione. In effetti, l'America Latina ha un PIL pro capite e un indice di sviluppo umano notevolmente superiori a quelli di altri paesi in via di sviluppo. I suoi indici di povertà e d'indigenza, tuttavia, corrispondono a livelli di sviluppo aggiunto molto inferiori. Si calcola, per esempio, che l'ineguaglianza dell'Asia permetterebbe di ridurre il numero di poveri in America Latina a un quarto del livello latino-americano. Per il resto, nonostante i progressi compiuti negli ultimi 25 anni, l'America Latina ha registrato un avanzamento, dal punto di vista dello sviluppo aggiunto, inferiore al resto del mondo.

Anche in presenza di una crescita continua, la povertà non accenna a diminuire. Ciò dimostra il carattere profondamente istituzionale della disuguaglianza. In effetti, si tratta ben più di una sperequazione dei redditi e delle ricchezze. Ci troviamo innanzitutto di fronte ad una disuguaglianza di capacità e di opportunità. I cittadini sono profondamente ineguali sotto diversi aspetti: 1. genere e gruppo etnico di appartenenza; 2. accesso alla sicurezza, per quanto concerne sia i pericoli naturali, sia derivanti dalla criminalità o dalla dinamica sociale e occupazionale; 3. diritto di proprietà – i beni dei più indigenti non sono facilmente definibili, non godono di protezione giuridica e generano capitali solo su mercati finanziari informali e inefficienti –, accesso alla giustizia e alle amministrazioni pubbliche e relativi servizi, poiché i costi di tale incertezza che gravano sui poveri nei loro rapporti con le strutture pubbliche li costringono a ripiegare sull'economia informale; 4. accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria, poiché nonostante gli innegabili progressi compiuti su questo fronte, tali settori, che consentono di aspirare a posti di lavoro ben remunerati, restano nelle mani delle classi più agiate; 5. accesso alle opportunità offerte dalle imprese e ad impieghi produttivi; 6. rapporto con la politica, poiché le condizioni di povertà e di indigenza costringono numerosi cittadini a considerare le elezioni un'occasione per vendere un bene di loro proprietà – il voto – e inducono altri a parteciparvi attivamente non tanto per ragioni programmatiche, ma piuttosto per la necessità di trovare un posto di lavoro o una fonte di reddito. La patrimonializzazione, le prebende, il clientelismo, la corruzione e perfino il corporativismo sono istituzioni informali che finiscono per erodere le libertà politiche.

L'assioma su cui si basano le democrazie, in virtù del quale nessuna vita vale più di un'altra e, di conseguenza, abbiamo tutti lo stesso diritto di partecipazione politica, viene così messo in discussione dagli elevati livelli di disuguaglianza e di povertà.

In America Latina, **la disuguaglianza non è la conseguenza, ma la causa delle lacune della democrazia**, dei mercati e dello stato di diritto, dell'inefficienza dello Stato e dell'estrema polarizzazione sociale e politica. Se la **riduzione progressiva** della disuguaglianza non diverrà una **priorità dell'agenda per lo sviluppo**, i nuovi programmi proposti saranno senza ombra di dubbio accompagnati da nuove frustrazioni. È per questo che una lotta efficace contro la disuguaglianza non può basarsi su politiche esclusivamente sociali. Per mettere fine alle ineguaglianze sociali occorre far leva sull'insieme delle politiche pubbliche, ma soprattutto modificare gli equilibri del potere e le regole del gioco fra i diversi attori sociali: in altri termini, è necessaria una riforma delle istituzioni.

L'America Latina non ha potuto beneficiare appieno dell'integrazione economica regionale, in parte a causa della debolezza e della sfiducia delle istituzioni interne. In generale, manca l'istituzionalità di base, tipica di un'economia di mercato. L'attuale istituzionalità, infatti, non tutela i patrimoni dei cittadini, o lo fa in modo discriminatorio; protegge gli interventi arbitrari delle amministrazioni pubbliche nella vita economica; attribuisce alla funzione pubblica un carattere patrimoniale e monetizzato; impone costi elevati alla formalizzazione delle imprese; non tutela la concorrenza sul mercato interno; protegge spesso le imprese inefficienti, senza tutelarne correttamente i lavoratori e creditori nel momento in cui esse sono costrette ad uscire dal mercato. Le regole economiche e il controllo esercitato dai vari organismi fanno sorgere seri dubbi in merito alla loro imparzialità e competenza tecnica.

L'integrazione economica deve basarsi non solo sulle istituzioni sovranazionali, ma anche sull'esistenza di istituzioni nazionali compatibili e degne di fiducia. Le semplici zone di libero scambio presentano enormi differenze in termini d'istituzionalità economica e giuridica interna.

Ma per costruire un vero e proprio mercato comune – che rappresenta una forma d'integrazione economica decisamente superiore – non si può che intraprendere il cammino europeo di costruzione di un diritto sovranazionale, che funziona solo nel momento in cui le istituzioni nazionali sono correttamente allineate. Il carattere operativo del principio di riconoscimento reciproco e la fiducia nell'applicazione nazionale del diritto comunitario sarebbero impossibili senza una coerenza istituzionale e giuridica.

La politica, l'economia e la società informali costituiscono lo zoccolo duro dell'istituzionalità latino-americana e come un cancro s'insidiano, intaccando la democrazia, indebolendo i mercati e sgretolando le società.

Una nuova e pericolosa chimera va diffondendosi: la semplice apertura dei mercati dei paesi sviluppati ai prodotti competitivi latino-americani consentirà di compiere un enorme balzo in avanti. L'apertura di questi mercati deve essere sostenuta, non vi è dubbio, ma tale provvedimento deve essere evidentemente accompagnato dall'annullamento del debito. E affinché ciò sia possibile, dovremo impegnarci a realizzare una rigorosa riforma delle istituzioni. Senza le riforme, i paesi latino-americani rischiano di ripetere uno sviluppo per enclave e i proventi delle esportazioni potrebbero finire nelle tasche delle élite economiche non impegnate sul fronte dello sviluppo del mercato nazionale e delle capacità produttive locali. Inoltre, è possibile che le stesse élite continuino ad opporsi alla riforma fiscale adducendo a pretesto la corruzione o l'utilizzo clientelare delle imposte, che essi imputano ai governi con i quali mantengono tuttavia dei rapporti privilegiati.

Un nuovo elemento, inedito dal punto di vista storico, merita di essere considerato. L'America Latina ha subito una forte urbanizzazione: oltre il 75 % dei latino-americani vive nelle città. La riforma delle istituzioni deve fare del rafforzamento del governo locale e regionale uno dei suoi principali obiettivi. In un mondo globalizzato, le città e le regioni hanno assunto un nuovo ruolo di facilitazione e di dinamizzazione dello sviluppo economico e sociale. La competitività, la produttività e la solidarietà dipendono non solo dalle condizioni macroeconomiche e dalle politiche dello Stato, ma anche dall'azione dei governi locali e regionali. La creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo di capacità produttive proprie, agli investimenti e ad una migliore articolazione nei confronti dei mercati mondiali, viene assunta a livello nazionale, regionale e locale. Gli agglomerati urbani, le reti di città e le regioni non sono più amministrazioni aventi come compito principale l'erogazione di servizi, ma sono innanzitutto dei governi, responsabili dello sviluppo dei loro rispettivi territori. La funzione esterna dello Stato è affiancata da una nuova attività diplomatica delle città, che sono in grado di instaurare rapporti transfrontalieri talvolta estremamente difficili per gli Stati.

L'attenzione per la *governance* urbana dev'essere accompagnata da una trasformazione del vecchio federalismo latino-americano in federalismo cooperativo. La forma di federalismo finora in uso ha istituzionalizzato degli equilibri di potere fra élite nazionali e regionali che non hanno favorito in alcun modo l'integrazione dei mercati interni. La stabilità derivante da tale istituzionalizzazione è stata ottenuta al prezzo di una marcata inefficienza economica. Attualmente, in molti paesi, la regionalizzazione e/o il rinnovamento del federalismo procedono a ritmo sostenuto.

Fin qui abbiamo passato in rassegna, anche se in modo molto sommario, la situazione della nostra regione, analizzando alcuni dei suoi principali problemi e i motivi all'origine dei conflitti che ci tormentano. Cercheremo ora di proporre delle soluzioni alternative e di esaminare il ruolo che le nostre istituzioni dovranno assumere.

Cosa fare?

In primo luogo, non bisogna credere che apportando dei semplici cambiamenti alla dinamica attuale si possano ottenere dei risultati. Ci troviamo in una situazione rischiosa e di emergenza e non possiamo permetterci di essere delicati o di ripiegare sulle stesse politiche, apportando qualche piccolo miglioramento. A nostro avviso, la riforma delle istituzioni non è una sfida tecnica, ma una sfida essenzialmente politica. L'America Latina può contare su una cooperazione tecnica più che sufficiente, ma soffre di gravi carenze in materia di cooperazione politica, esattamente ciò di cui ha più bisogno. La riforma delle istituzioni non può prescindere da un rinnovamento dei vertici politici e delle aspirazioni etiche.

Il trattato che ha istituzionalizzato il parlamento latino-americano sancisce che *l'integrazione dell'America Latina come obiettivo comune dei nostri paesi rappresenta un processo storico che deve essere accelerato e approfondito*, al fine di conseguire i seguenti obiettivi:

a) promuovere lo sviluppo economico e sociale integrale della comunità latino-americana e lottare affinché raggiunga al più presto la piena integrazione economica, politica e culturale dei suoi popoli;

b) difendere il valore assoluto della libertà, della giustizia sociale, dell'indipendenza economica e dell'esercizio della democrazia rappresentativa, rispettando rigorosamente i principi del non intervento e della libertà di autodeterminazione dei popoli;

c) vegliare affinché i diritti fondamentali dell'uomo vengano rispettati e nessuno Stato latino-americano possa ledere la dignità umana.

Rispettando le suddette premesse di base del parlamento latino-americano, è possibile trovare una soluzione fattibile al problema di rispondere adeguatamente a tutte le sfide poste dalla globalizzazione – in sostanza, l'emergere di nuove organizzazioni sociali che, interconnesse su scala mondiale e imperniate su tematiche specifiche, esercitano una notevole influenza sull'elaborazione di nuove regolamentazioni internazionali – e di individuare, nel contempo, le azioni che le nostre organizzazioni devono intraprendere.

Innanzitutto, è bene ricordare che sono gli Stati i principali attori della costruzione delle relazioni internazionali più legittime e civilizzate. Naturalmente, a condizione che esercitino il loro ruolo nel rispetto della pluralità e trovando un punto di equilibrio fra gli interessi nazionali e mondiali.

Secondariamente, spetta alle nostre organizzazioni multilaterali fornire un contributo alla determinazione degli orientamenti generali, poiché la *governance* sarà possibile solo se i governi, i movimenti, le organizzazioni sociali e gli attori privati impareranno a coordinarsi e a cooperare per assumere decisioni di portata mondiale. Questi processi multipli trasformeranno, grazie al nostro lavoro, la volontà di cooperare in regimi o disposizioni normative globali vincolanti, basati su visioni sempre più condivise e consensi più ampi. Parallelamente, dovremo rafforzare l'asse mondiale-locale, poiché numerose decisioni adottate ad un livello richiederanno l'azione o il monitoraggio dell'altro (cfr. Agende XXI).

La cooperazione non è fattibile senza rinunciare a determinati elementi formali degli Stati attuali. Per cooperare, i paesi devono accettare sovranità limitate e condivise. Come dimostrano le esperienze odierne, questo trasferimento verso le istituzioni sovranazionali si traduce in una

maggior capacità d'azione, di risoluzione dei problemi e d'influenza sullo scenario mondiale. Ad eccezione di casi molto particolari, gli Stati che godono di piena sovranità, ma che non partecipano ad istituzioni sovranazionali di cooperazione, hanno una capacità d'azione interna ed esterna ridotta.

L'integrazione su scala continentale e mondiale sarà possibile solo riorganizzando gli apparati amministrativi, sia dei nostri organismi, sia degli Stati membri, fattore che richiede importanti innovazioni e capacità istituzionali più forti. Ciò deriva da una necessità innegabile: la maggior parte delle politiche tradizionalmente interne deve essere inserita in un contesto mondiale, per esempio le politiche in materia di sicurezza, sostenibilità ambientale, prevenzione sanitaria, competitività e cooperazione allo sviluppo.

Il parlamento latino-americano ha lavorato e lavora tuttora in questa direzione. Il nostro progetto di **comunità latino-americana delle nazioni avanza**, lentamente ma costantemente, verso la sua **istituzionalizzazione** e dotazione di strumenti. La difesa della democrazia, dei diritti dell'uomo, nonché lo sviluppo di una legislazione quadro comune su scala continentale, sono alcune delle conquiste che potremo vantare in occasione dell'imminente quarantesimo anniversario della nostra organizzazione.

L'offerta dell'Europa

L'Europa ha molto da offrire all'America Latina in materia di istituzioni. Lo stato di diritto sociale e l'economia di mercato sociale – o ecosociale – sono vere e proprie costruzioni europee. Il loro principio fondatore si basa, da un lato, sul fatto che i mercati liberi ed efficienti non sono naturali, ma sono frutto di uno sforzo laborioso di costruzione storico-istituzionale e, dall'altro, sulla consapevolezza che le forze sprigionate da mercati efficienti non possono compromettere né la coesione sociale, né la sostenibilità ambientale. L'esperienza storica europea ci insegna che i mercati abbinano efficienza e coesione solo nel momento in cui vengono riconosciuti, garantiti, nonché regolamentati e limitati. Lo stato di diritto è indispensabile anche per l'economia. Senza stato di diritto non sono i mercati liberi a prosperare, bensì le mafie e la legge del più forte.

Di conseguenza, **l'integrazione economica europea si è basata non soltanto sulle istituzioni sovranazionali, ma anche sull'esistenza d'istituzioni nazionali compatibili e degne di fiducia.** Le semplici zone di libero scambio presentano enormi differenze in materia d'istituzionalità economica e giuridica interna. Ma la costruzione di un vero e proprio mercato comune o mercato interno – che rappresenta una forma d'integrazione economica di gran lunga superiore – può avvenire solo sulla base del modello europeo di creazione di un diritto sovranazionale che si rivela efficace solo nel momento in cui le istituzioni nazionali sono correttamente allineate. Il carattere operativo del principio di riconoscimento reciproco e la fiducia nell'applicazione nazionale del diritto comunitario sarebbero impossibili senza questa coerenza istituzionale e giuridica. **L'Europa può prendere l'iniziativa di elaborare un piano innovativo di cooperazione politica con i paesi latino-americani.**

Inoltre, è necessario aiutare i paesi latino-americani a porre la riforma delle istituzioni formali e informali – cercando di trovare fra di esse un punto di equilibrio – al centro delle loro agende di sviluppo. Diversi strumenti possono contribuire al raggiungimento di tali obiettivi: l'istituzione di banche dati comuni sulla *governance* e lo sviluppo, la formazione di politici e amministratori pubblici in materia di riforma delle istituzioni, la creazione di profili nazionali di

governance, il sostegno e perfino la promozione di strategie nazionali di sviluppo delle istituzioni, compresi gli impegni ad avanzare verso il buon governo, una cooperazione multilaterale e bilaterale orientata verso gli obiettivi strategici prioritari e il sostegno al rafforzamento delle capacità nazionali in materia. Continuare ad offrire una cooperazione in vista della riforma delle istituzioni a paesi che non dispongono né delle capacità, né della strategia di sviluppo nazionale, significa continuare a fornire una cooperazione frammentaria e scoordinata, aggravando sempre più il problema, anziché risolverlo. **L'Europa potrebbe impegnarsi a favorire l'insediamento di capacità nazionali e locali per la riforma delle istituzioni.**

La cooperazione europea deve incentrarsi sul legame fra il rafforzamento democratico, da un lato, e la costruzione e l'integrazione economica e di mercato con l'inclusione sociale, dall'altro. Per consentire alla democrazia di progredire ed evitare lo sgretolamento della società dobbiamo creare numerose imprese e posti di lavoro produttivi, nel quadro dell'economia formale, in tutti i paesi. Il futuro dell'America Latina passa attraverso un marcato ampliamento della sua capacità d'intraprendere, nonché la diffusione e la trasformazione delle classi medie che tale ampliamento comporterà. Ma ciò è impossibile senza una rigorosa riforma delle istituzioni, che darà inevitabilmente luogo ad una serie di scontri. Nella peggiore delle ipotesi, continuerà a regnare la confusione fra il capitalismo attuale e l'economia di mercato. Affinché la riforma delle istituzioni possa avere esito positivo, occorre chiamare le cose con il loro nome, altrimenti, la buona volontà rischierà nuovamente di arenarsi su prospettive infondate, che finiranno per impedire il riconoscimento e la conoscenza fra gli avversari.

L'Europa dovrebbe incoraggiare la valutazione della qualità dell'ambiente imprenditoriale e produttivo esistente nei diversi paesi e nelle grandi aree metropolitane della regione, facendosi portavoce delle lacune istituzionali, la cui risoluzione dovrebbe rappresentare la missione principale dei governi, delle imprese, delle associazioni civili e corporative. Tali esercizi di valutazione rivelerebbero il forte nesso strutturale fra la creazione dell'istituzionalità di mercati efficienti e il rafforzamento dell'istituzionalità democratica. **La *governance* democratica, l'integrazione economica e la coesione sociale passano attraverso una simile strategia integrale di riforma istituzionale.**

L'Europa e l'America Latina devono puntare senza esitazioni sulla *governance* democratica e sullo sviluppo locale e regionale. Ciò non significa affatto contrapporre un potere locale ad un potere statale indebolito dai processi mondiali. La costruzione di Stati nazionali o plurinazionali rappresenta una condizione *sine qua non* dello sviluppo latino-americano che l'Europa deve riconoscere e sostenere. Lo sviluppo non può più prescindere dal coinvolgimento degli attori locali e regionali, ma obiettivi quali l'integrazione nell'economia mondiale, la creazione di contesti favorevoli alla produzione e agli investimenti, la garanzia di un pluralismo e della coesione ecc. non possono essere realizzati senza una puntuale riconversione degli Stati in grandi amministratori delle interdipendenze caratteristiche della nostra epoca.

Il decentramento è un movimento universale che accompagna la globalizzazione e la riforma dello Stato che ne consegue. L'Europa deve sostenere con maggiore fermezza l'America Latina in questo processo. Lo strumento fondamentale resterà la cooperazione decentrata, ma dovrà essere aperta alle regioni e agli Stati federati, tentando di mettere in pratica gli insegnamenti appresi. L'Europa dovrà sostenere, in particolare, la creazione di una rete latino-americana di poteri locali e regionali appositamente imperniati sul sostegno e la condivisione di strategie di *governance* e di sviluppo locale, nonché sul sostegno delle capacità locali, al fine di creare dei contesti favorevoli allo sviluppo produttivo.

Infine, l'Europa e l'America Latina devono impegnarsi a promuovere la riforma delle Nazioni Unite, ad aggiornare la Carta, affinché essa sia in grado di rispondere alle sfide attuali, e a riformare il Consiglio di Sicurezza per renderlo più rappresentativo ed efficace.

I partiti politici

Il principale problema dei partiti politici latino-americani è che assomigliano ogni giorno di più all'opinione che gli elettori nutrono nei loro confronti. Fatalismo, presidenzialismo, caudillismo, romanticismo, arcaismo e pragmatismo caratterizzano i nostri partiti, che vivono prigionieri di una trappola comunicativa, a causa della quale finiscono sempre per inimicarsi l'opinione pubblica, qualunque cosa facciano. È una situazione grave per le democrazie, poiché, cancellando la legittimità del sistema politico, si riducono le possibilità di governo. I sondaggi d'opinione rivelano che le istituzioni meno rispettate dai latino-americani sono i parlamenti, le assemblee nazionali e i consigli locali, eletti con i voti di coloro che oggi li criticano per la loro corruzione ed inefficacia. Gli stessi sondaggi mostrano che la fiducia nei partiti è mediamente molto scarsa.

La crisi di cui soffrono i partiti è legata alla crisi del sistema rappresentativo e alla sua incapacità di rispondere alle sempre più numerose esigenze di cambiamento sociale, prodotte da un modello economico troppo oneroso sotto il profilo dell'equità. La democrazia rappresentativa è nata come conquista di ampie fasce della popolazione, frustrate dall'impossibilità di ottenere il riconoscimento dei loro diritti mediante le formule della democrazia diretta, il cui paradigma era allora il modello comunista. A seguito di tale esigenza collettiva di rappresentanza, il XIX secolo ha visto fiorire canali e attori di mediazione fra la società e lo Stato, quali i partiti politici e i parlamenti, aventi come missione rappresentare gli interessi generali della società nei confronti dello Stato e far giungere agli organi decisionali di governo le aspirazioni di cambiamento specifiche dei cittadini.

In America Latina, i partiti sono nati dalla polarizzazione attorno a dilemmi ideologici quali feudalesimo o centralismo, Stato laico o confessionale, istruzione pubblica o privata. Alla base dei partiti politici latino-americani vi sono la Chiesa, l'esercito e le imprese private. Nel XX secolo, alla loro formazione hanno concorso fattori esogeni quali l'espansione sovietica, la rivoluzione cubana e le organizzazioni internazionali di parte. La dinamica sociale dei movimenti ha sempre alimentato il rinnovamento pragmatico dei partiti. È sorprendente osservare oggi che oltre la metà dei partiti attivi in America Latina sono nati grazie agli sforzi di democratizzazione compiuti nella regione negli ultimi trent'anni (Alcántara, 1994).

L'eredità dell'impoverimento e gli errori commessi dai nuovi dirigenti agli albori dell'era repubblicana hanno abituato i partiti a pratiche deploratevoli quali la corruzione e il clientelismo. La distribuzione di risorse pubbliche sociali, come l'istruzione, gli alloggi, la sanità e il lavoro, sulla base di criteri elettorali o semplicemente secondo la logica del favoritismo, è divenuta pratica comune. Alla fine del XX secolo, il panorama, dopo il susseguirsi delle guerre civili e l'elevato numero di caduti, appariva essenzialmente invariato rispetto a quello d'inizio secolo. La crescente esclusione sociale generata dal modello economico neoliberista ha aggravato la crisi del modello di rappresentanza regionale e ha accentuato l'esclusione politica, alimentando di conseguenza lo scetticismo della popolazione nei confronti degli amministratori, dei governanti e dei loro partiti.

Taluni mezzi di comunicazione hanno giocato un ruolo chiave in quest'erosione di credibilità dei partiti, utilizzando il loro legittimo potere in materia di controllo fiscale per demonizzare la politica, attraverso gli scandali e il sensazionalismo. Se, da un lato, i partiti hanno strumentalizzato la politica per mezzo di pratiche quali il clientelismo, dall'altro, gli espedienti sensazionalistici l'hanno banalizzata, trasformandola in un gioco di simboli e di immagini a beneficio dell'audience televisiva, degli indici di ascolto e della tiratura di giornali e riviste. Attualmente, in America Latina numerosi mezzi di comunicazione giudicano, premiano, penalizzano, decidono, scelgono e impongono opzioni e dirigenti senza assumersi alcuna responsabilità politica. Fattore ancor più grave, la videopolitica – ovvero la politica consumata nell'arena televisiva – frammenta la cosmovisione, prerogativa del messaggio politico. Oggigiorno, il mercato delle immagini mediatiche offre la possibilità di accedere attraverso il piccolo schermo a fatti, volti, frammenti di paesaggi ed emozioni, senza fornire una contestualizzazione e neppure proposte alternative.

I partiti politici latino-americani sono i primi responsabili della crescente sfiducia nei loro confronti, poiché assumono posizioni contrarie alla loro vocazione di rappresentanza degli interessi pubblici. Molti di loro, trasformati in microimprese elettorali, si sono allontanati dal motto di Unamuno: l'importante non è vincere, ma convincere. I partiti latino-americani vincono, ma non convincono. La loro visione ha finito per fare di essi delle macchine elettorali in vista dell'elezione di governi la cui legittimità si misura sempre più in funzione della loro capacità d'azione, piuttosto che di difesa delle cause. Gli intrighi politici attuali valorizzano il ruolo dei dirigenti solitari, che alla stregua dei cow-boy non si propongono di riparare i torti, come faceva l'indimenticabile Don Chisciotte, ma piuttosto li commettono.

La soluzione della crisi del governo latino-americano passa quindi attraverso la riabilitazione dei suoi partiti. Ciononostante, non si può far ricadere su questi ultimi tutta la responsabilità dei problemi di governo e attribuire ad essi un'attitudine lesiva, che non trova riscontro nell'idea generalizzata di una loro impotenza. È logico, per esempio, che i partiti e i loro portavoce abbiano cercato di rappresentare le province e le regioni di fronte a Stati troppo accentratori o accentrati. Nel contempo, essi hanno assunto il ruolo di erogatori dei beni pubblici, ruolo che gli enti statali non sono riusciti ad assolvere sulla base dei criteri di razionalità ed efficacia.

Il recupero della *governance* non può prescindere, in America Latina, da una profonda riforma politica che vede al primo posto la riabilitazione dei suoi partiti politici e, in particolare, del ruolo d'intermediazione che devono assumere fra la società, lo Stato e il mercato.

I partiti non devono essere eliminati, ma rafforzati. Non occorre accrescerne la presenza numerica, bensì la forza. E ciò dipende dalla capacità e dalla volontà dei partiti di agire in modo più trasparente, ridare un contenuto ideologico al loro operato politico e ridefinire il patto sociale con i loro sostenitori.

Tuttavia, una vera e propria ridefinizione del ruolo dei partiti politici latino-americani può avvenire solo mediante l'adozione di un nuovo sistema politico che, nel quadro di una nuova rete di *governance* regionale, permetta loro di ritrovare la capacità di fungere da attori politici e interlocutori validi, legittimi ed efficaci dello Stato e della società.

L'obiettivo primario della riforma politica di cui ha bisogno l'America Latina è superare la crisi di rappresentanza che, ai giorni nostri, ne pregiudica gravemente la *governance* e mette a rischio la democrazia. Oltre a garantire il rafforzamento della capacità di mediazione degli attori politici tradizionali, come i partiti e i parlamenti, la nuova rappresentanza dovrà riuscire a

riconoscere gli spazi globali, sociali e geografici attraverso i quali i cittadini, vista l'assenza dei partiti, fanno filtrare le loro istanze di cambiamento.

La lotta a favore di tematiche globali – come i diritti dell'uomo e dell'ambiente –, la partecipazione a scenari comunitari come i comitati di residenti o le associazioni di genitori, nonché l'interesse crescente per la problematica locale dei servizi pubblici e la sicurezza della cittadinanza si iscrivono in questo nuovo quadro. Solo una risposta istituzionale chiara e definitiva impedirà alla democrazia di strada, quella delle manifestazioni turbolente e dei raduni conflittuali, di diventare la nuova ragione della *governance* planetaria, come è accaduto recentemente in Bolivia, a Haiti e, qualche anno fa, in Argentina ed Ecuador.

Il regime semiparlamentare offre la possibilità di utilizzare gli sbocchi istituzionali, come lo scioglimento delle camere o le elezioni anticipate, per evitare questo tipo di crisi politiche, che compromettono non solo la *governance* a breve termine, ma anche l'istituzionalità permanente.

Ad un livello puramente formale, tale riforma deve porsi come obiettivo la sostituzione del regime presidenzialista attuale con un sistema semiparlamentare che dia ai partiti e ai parlamenti voce in capitolo in materia di riforme politiche, ridefinisca le sue relazioni con l'esecutivo e garantisca l'indipendenza del potere giudiziario rispetto agli altri due poteri. La riforma, inoltre, dovrà operare una separazione tra le funzioni di rappresentanza dello Stato, che potrebbero essere esercitate da un presidente, e le responsabilità amministrative, affidate ad un capo di governo eletto dalle maggioranze parlamentari costituitesi in seno al parlamento e al governo: il presidente, in quanto capo di Stato, svolgerebbe una funzione di rappresentanza del paese all'estero, di direzione delle forze armate, di garanzia dell'equilibrio territoriale interno e di controllo del rispetto delle direttrici del piano di sviluppo, mentre il capo di governo assolverebbe un compito amministrativo, impegnandosi a governare secondo i modelli internazionali del cosiddetto "buon governo".

La possibilità di consolidare una nuova rete di *governance* latino-americana, della quale farebbero parte determinati partiti rinnovati, è ostacolata da gravi limitazioni insite nel caudillismo praticato da questi ultimi, elemento che è contemporaneamente causa ed effetto del forte accento presidenzialista dei nostri sistemi politici. Il presidenzialismo latino-americano è una brutta copia del presidenzialismo nordamericano. Mentre quest'ultimo avviene nel quadro di un ordinamento federale di governo che fa da contrappeso democratico al potere centrale di Washington ed è soggetto alla tutela giurisprudenziale di una corte suprema che garantisce la coerenza nazionale delle istituzioni, il presidenzialismo latino-americano è una commistione fallimentare di caudillismo, centralismo politico ed esclusione geografica.

Grazie alla sua lunga esperienza di successo nello sviluppo di sistemi parlamentari, l'Europa potrebbe fornire un contributo estremamente prezioso al nostro continente. Molti dei nostri partiti appartengono a internazionali politiche che contano sull'ampio sostegno dei loro membri europei o beneficiano dei loro consigli. Elaborare un piano sistematico di formazione dei dirigenti e incentrare l'attività di sensibilizzazione sui vantaggi che implica un nuovo sistema di rappresentazione politica potrebbe rappresentare un enorme passo avanti nella ricerca di una soluzione ai problemi dell'America Latina e, sostanzialmente, nella riduzione dei rischi che minacciano la nostra vita democratica.

Conclusione

Il nostro dovere, al quale non possiamo sottrarci, è quello di riconoscere l'esigenza imperativa di una democrazia che, attraverso l'organizzazione istituzionale, garantisca a tutti i cittadini l'universalità dei diritti. Non abbiamo alternativa. Siamo soli dinnanzi a questa sfida. Riappropriamoci della sovranità, poiché non vi è nessun demiurgo che opera dall'esterno. Osiamo. Recuperiamo l'utopia. **Sforziamoci di coinvolgere tutti i cittadini in un "sogno" che abbracci i nostri continenti.** FACCIAMO POLITICA.

Desidero concludere il mio intervento citando le parole del primo presidente del parlamento latino-americano, il mio connazionale Luis León, che nel 1964 dichiarò a Lima (Perù): *"Ho appena accettato la sfida di fungere da elemento innovatore nelle lotte comuni della nostra patria latino-americana: la democrazia, l'integrazione, l'emancipazione e la pace.*

L'America ha bisogno di uomini vivi, non di cadaveri. Il nostro soggetto storico è un uomo libero, sano e pensante ed è per questo che condanniamo il terrorismo...

Dobbiamo integrarci...! Scendiamo in strada a spiegare il percorso scelto dal parlamento latino-americano. Entriamo nelle sedi sindacali per dire ai nostri lavoratori che l'integrazione è un salario per cui vale la pena lottare. Spieghiamo ai nostri imprenditori che il profitto è etico se orientato e umanizzato verso gli spazi solidali della società. Diciamo alla Chiesa di ciascun cittadino che l'integrazione ha bisogno del sostegno spirituale dell'amore verso il prossimo...

Continuiamo nel nostro lavoro. Le vittorie e le sconfitte hanno poca importanza. È il modo in cui lottiamo che conta. Ci prepariamo ad una battaglia morale, affinché anche la nostra storia sia etica".