



J. A. PABÓN ARRIETA, *La democrazia en América Latina: un modelo en crisis*, Barcellona, Bosch, 2019, pp. 207*.

Il volume “La democrazia en América Latina: un modelo en crisis”, realizzato da Juan Antonio Pabón Arrieta – avvocato e docente presso la *Universidad Libre de Colombia* e la *Universidad Simón Bolívar* – ha ad oggetto la peculiare realtà politica e istituzionale dell’America Latina, analizzata attraverso la lente della teoria della democrazia costituzionale del giurista italiano Luigi Ferrajoli.

La riflessione portata avanti da Ferrajoli ripensa la democrazia e la rappresentanza politica nello Stato Costituzionale all’interno di un modello garantista dei diritti umani, soffermandosi sul diritto dei cittadini ad una forma di governo democratica in cui i loro rappresentanti siano eletti attraverso regole pluraliste. Inoltre, il pensiero ferrajoliano si ispira agli ideali del dopoguerra ed è in continuità con le riflessioni di autori quali Hans Kelsen e Norberto Bobbio. Ha, quindi, anche una dimensione esterna consistente nella costruzione di una democrazia costituzionale globalizzata che impedisca il sorgere di nuove guerre e permetta al diritto internazionale e ai suoi trattati di avere efficacia non solo nei rapporti tra gli Stati ma anche all’interno degli stessi nel rapporto tra Stato e cittadini.

Pabón Arrieta, come egli stesso afferma nell’introduzione del volume, utilizza il modello elaborato dal giurista italiano in quanto ritiene sia il più adatto ad individuare alternative ragionevoli all’attuale condizione degli Stati Latinoamericani atte a superare l’attuale crisi della democrazia e a tutelare la cittadinanza.

“La democrazia en América Latina: un modelo en crisis” si apre con l’invito, accolto dallo stesso Autore, a considerare la crisi della democrazia –vissuta non solo dall’America Latina ma da tutto l’Occidente– come un’opportunità per riflettere sullo stato di salute della democrazia ed elaborare proposte per perfezionarla. A tal fine, Pabón Arrieta analizza gli elementi fondamentali che caratterizzano gli Stati (forma di stato, forma di governo, tipo di stato e legislazione elettorale), identifica le caratteristiche che assumono in America Latina e si sofferma su alcuni dei fenomeni che incidono negativamente sul loro funzionamento quali il *caudillismo* e la globalizzazione.

Prima di analizzare attraverso il modello ferrajoliano la realtà politico-istituzionale latinoamericana, nei primi due capitoli, Pabón Arrieta analizza succintamente l’evoluzione della concezione democratica. L’Autore passa in rassegna il pensiero di alcuni dei teorici, classici e

* Contributo sottoposto a *peer review*.

moderni, che più hanno contribuito alla definizione del concetto di democrazia mettendone in rilievo gli aspetti problematici. Tale introduzione didascalica permette al lettore, fin dall'inizio del volume, di comprendere l'ambito entro il quale si sviluppa l'analisi e di avere, prima di entrare nel vivo dell'argomento, gli strumenti conoscitivi necessari per valutare gli elementi di continuità e di innovazione presenti nel modello democratico elaborato da Ferrajoli.

Pabón Arrieta tratta in primo luogo della nascita del concetto di democrazia analizzando il suo significato nell'Antica Grecia attraverso le tragedie di Eschilo e Sofocle, i poemi omerici e il pensiero di alcuni filosofi – in particolare Platone, Aristotele e Protagora –. Infine, ripercorre le tappe della democrazia ateniese attraverso le riforme di Solone, Clistene e Pericle, e mette in rilievo come la democrazia, fin dalle sue origini, sia stata riformata al fine di evitare la tirannia, intesa come il dominio politico di un uomo di stirpe nobile appoggiato da una moltitudine popolare. La democrazia come forma di governo nasce quindi in difesa delle libertà di una parte della società: l'aristocrazia. Nonostante Atene fosse aperta agli stranieri, la cittadinanza veniva assegnata solo a figli di madre e padre ateniese e il governo era riservato ai soli cittadini, per cui schiavi, donne e stranieri erano esclusi dall'esercizio del potere politico.

Al contrario di quanto avveniva nell'Antica Grecia, nella società contemporanea la democrazia presenta una caratteristica distintiva: viene universalizzata la partecipazione politica degli individui e il diritto alla partecipazione raggiunge lo status di diritto umano.

Partendo dalla constatazione che la democrazia e il governo nel mondo contemporaneo hanno bisogno della rappresentanza politica affinché vi sia il buon governo della cosa pubblica, nel secondo capitolo, l'Autore illustra il pensiero di Rousseau, Constant, Bobbio e Tocqueville, dopo aver analizzato il concetto di rappresentanza e i suoi vari significati.

In particolare, mette in evidenza l'inapplicabilità della concezione di democrazia diretta di Rousseau nelle società contemporanee. La formazione degli Stati territoriali in Europa durante la transizione alla modernità, con l'aumento della popolazione e la nascita dell'amministrazione, comportò l'impossibilità di applicare il modello delle città-stato dell'antichità agli Stati nazione e da ciò deriva la necessità storica del sistema rappresentativo. Secondo l'Autore a comprendere per primo ciò fu Benjamin Constant, secondo cui la caratteristica distintiva delle società moderne è la difesa della libertà individuale. La rappresentanza politica e il sistema rappresentativo sono, infatti, un artificio istituzionale inventato dalla modernità al fine di proteggere e garantire i diritti.

Difensore della democrazia rappresentativa –continuatore delle idee di Constant e Mill– e fondamentale per comprendere il modello ferrajoliano è Norberto Bobbio, su cui Pabón Arrieta si sofferma più volte nel corso del volume. Bobbio, infatti, ritiene che all'interno delle democrazie rappresentative esista un nucleo duro, che non può non essere riconosciuto, coincidente con i diritti umani, che svolgono la funzione di impedire la dittatura della maggioranza. La maggioranza, quindi, nel rispetto dei diritti umani, non può privare la minoranza dei diritti politici né può impedirne la partecipazione alla vita politica in condizioni di uguaglianza e rispettando l'insieme di regole del gioco proprie della democrazia rappresentativa. A riconoscere per primo la pericolosità della "dittatura della maggioranza" è stato Tocqueville, il quale intuì e teorizzò che la volontà di questa, se elevata a condizione di onnipotenza, avrebbe permesso abusi di potere e portato, infine, alla distruzione della democrazia stessa.

Per comprendere il modello elaborato da Ferrajoli è imprescindibile anche un altro elemento del pensiero di Bobbio ossia l'elenco di regole universali, fondamentali per l'esistenza di una democrazia. Secondo il giurista, qualora in un ordinamento statale una di queste non sia rispettata o venga modificata dal Governo, la democrazia smette di essere una realtà istituzionale. Queste regole ruotano intorno al diritto di partecipazione in condizioni di trasparenza ed equità e alla concezione che tale diritto è un diritto umano e che in quanto tale limiti sia il potere pubblico che quello privato.

Il discorso di Ferrajoli è strettamente connesso alla realizzazione di un sistema di forti garanzie a difesa dei diritti umani: la centralità dei diritti umani caratterizza, o almeno dovrebbe caratterizzare la nuova realtà degli Stati Costituzionali di Diritto che hanno sostituito in gran parte del mondo, ma non in America Latina, il modello di Stato Legislativo.

L'analisi di Pabón Arrieta parte proprio dalla considerazione dell'inadeguatezza, per le società contemporanee, di tale modello basato sull'identificazione della legge con la sovranità e mette in rilievo come alle problematiche derivanti dalla forma di Stato si aggiungano quelle legate alla forma di governo e alla sua peculiare attuazione. In particolare, l'esistenza di presidenze forti a danno dei Parlamenti lede la discussione politica democratica e favorisce quello che viene definito "il più grande pericolo per la democrazia e per la rappresentanza politica", ovverosia la possibilità che entrambe derivino esclusivamente dalla volontà della maggioranza.

L'identificazione della sovranità con la legge, la preminenza del potere esecutivo sul Parlamento, il mancato riconoscimento della democrazia e della rappresentanza politica come diritti umani comportano l'indebolimento della democrazia e il perpetuarsi della sua crisi. L'origine di quest'ultima, quindi, non è rintracciabile all'esterno del sistema ma nella struttura stessa dello Stato di Diritto classico. Il modello di Stato Legislativo è risultato, infatti, un modello di organizzazione del potere politico e della libertà insufficiente a proteggere i diritti umani anche a causa della centralità attribuita al Parlamento. Tale potere costituito non solo può decidere del diritto vigente ma anche di quello costituzionale, oltre ad avere un potere costituente in potenza, per cui è impossibile limitarne l'arbitrarietà. Per tale motivo al modello di Stato Legislativo – nato in Europa nel XVIII secolo e adottato in America Latina al termine delle guerre di indipendenza nel XIX secolo – è seguito quello di Stato Costituzionale, resosi necessario nel XX secolo con la maggiore complessità delle società, il fenomeno della globalizzazione e la necessità di proteggere i diritti umani. Nel quadro delle trasformazioni della democrazia e della rappresentanza politica, a partire dal XX secolo, lo Stato assume alcune responsabilità in garanzia dei diritti che obbligano ad una divisione dei poteri più stretta e tecnica dato che il sistema di freni e contrappesi -stabilito all'inizio della modernità come valore fondante della democrazia- si mostra inadeguato ad assolvere il suo ruolo: difendere e garantire i diritti e le libertà.

La società agli inizi dello Stato Legislativo di Diritto era una società semplice e situata all'interno dello Stato-nazione per cui la sfera pubblica agiva esclusivamente entro i confini statuali e la funzione dello Stato era limitata a mantenere l'ordine pubblico, garantire il libero funzionamento del mercato, proteggere le frontiere e amministrare la giustizia. Al contrario, la società civile contemporanea è complessa e ancorata ad un mondo globalizzato. È quindi necessario un modello alternativo a quello precedente anche per quanto riguarda la separazione e la divisione dei poteri.

A tal fine, Ferrajoli indica, con la prima espressione, il principio organizzativo in base al quale funzioni distinte si specializzano attraverso l'attribuzione di competenze ad istituzioni tra loro indipendenti. Indica, invece, con l'espressione "divisione dei poteri" la ripartizione tra istituzioni o organi distinti di una competenza relativa ad una stessa funzione in modo che, attraverso reciproci controlli ed equilibri, il potere dell'uno limiti il potere dell'altro. Senza dubbio, le disfunzioni del sistema di freni e contrappesi facilitano il *caudillismo* e il populismo, che caratterizzano tutte le realtà istituzionali attuali e in particolar modo quelle latinoamericane.

L'Autore ritiene fondamentale il ripensamento del sistema della separazione dei poteri nelle società attuali nel senso che i poteri non solo devono essere distinti ma anche completamente indipendenti. Tale ripensamento appare ancora più necessario in quegli stati latinoamericani le cui Costituzioni stabiliscono che i poteri devono agire "armonicamente" in quanto ciò comporta di sovente il trasferimento di competenze legislative, tipiche dei Parlamenti, ai Presidenti. A ciò si aggiunge che gli Stati latinoamericani sono caratterizzati da un regime presidenziale a prevalenza del Presidente, in cui questi è una combinazione tra il monarca assoluto e il capo Inca dell'America precolombiana. L'attuale regime latinoamericano non è, quindi, una deformazione istituzionale ma un residuo premoderno. L'Autore fa riferimento, implicitamente, al concetto di crittotipo in base al quale in America Latina vi sarebbe stata una recezione solo apparente del modello presidenziale e una riviviscenza di regole e modelli risalenti al periodo coloniale. Le carte fondamentali di quest'area, inoltre, sono state fortemente influenzate dalle idee politiche contenute nella Costituzione nordamericana e in quella di Cadice, entrambe caratterizzate da un esecutivo forte. Per di più durante gli anni '60 del XX secolo vi è stato un fenomeno generalizzato di ulteriore rafforzamento del potere presidenziale in risposta a guerre civili, minacce esterne, colpi di stato e lotte sociali.

Ridisegnare, oltre alla forma di stato, anche l'attuale forma di governo appare all'Autore l'unica soluzione per rafforzare la democrazia e la rappresentanza politica in America Latina. Alcune Costituzioni, infatti, autorizzano il Presidente ad intervenire, direttamente o indirettamente, negli affari legislativi rendendo i Parlamenti delle casse di risonanza.

La forza del sistema presidenziale è strettamente legata anche al tipo di Stato: è più forte negli Stati che hanno adottato il modello unitario o centralista. È necessario, quindi, che si attui un decentramento politico e amministrativo, realizzando una federalizzazione interna il cui scopo è rafforzare la democrazia rappresentativa, il sistema di freni e contrappesi e i limiti e i vincoli al potere politico, al fine del buon funzionamento dello Stato. Inoltre, i Presidenti hanno anche la facoltà di intervenire nella formazione del potere giudiziario per cui, allo stesso tempo, è fondamentale anche una decentralizzazione del potere giudiziario ordinario mantenendo, però, un'unica Corte Costituzionale federale. Secondo l'Autore, il federalismo è l'unica alternativa ragionevole per modificare le relazioni tra il Parlamento e l'Esecutivo a beneficio del sistema rappresentativo.

Per evitare la concentrazione del potere politico non è però sufficiente agire orizzontalmente, attraverso il decentramento politico e amministrativo, ma è fondamentale agire soprattutto verticalmente indebolendo i poteri collocati al vertice e trasferendo parte delle loro competenze ad organi periferici. Infatti, indipendentemente dal tipo di stato, l'elevata concentrazione di poteri

nell'istituzione presidenziale e la possibilità di una rielezione infinita incidono negativamente sulla qualità delle democrazie latinoamericane e rendono difficile il consolidamento di una stabilità politica, la vigenza di limiti e vincoli effettivi, nonché lo sviluppo di una democrazia costituzionale che garantisca i diritti umani.

L'indebolimento delle attribuzioni costituzionali e legislative dei Presidenti latinoamericani deve passare, secondo Pabón Arrieta, necessariamente attraverso la previsione costituzionale di un limite alla possibilità di rielezione presidenziale e ciò è possibile solo attraverso l'adozione di una Costituzione rigida che preveda un iter aggravato per la sua modifica. In termini generali, infatti, è possibile affermare che le democrazie rappresentative latinoamericane non sono organizzate secondo un modello di democrazia costituzionale né sono caratterizzate da Costituzioni effettivamente rigide. Il carattere rigido delle Costituzioni, come sostenuto da Ferrajoli, comporta sicurezza politica e giuridica in quanto fornisce un sistema di garanzie istituzionali frenando gli abusi del potere. È necessario, quindi, che in molti Stati latinoamericani avvenga, con il consenso del corpo elettorale, l'adozione di un nuovo patto costituente o la modifica di quello vigente. Inoltre, secondo l'Autore, è fondamentale proibire costituzionalmente che i Presidenti, attraverso plebisciti o referendum, possano invocare la modifica della legge fondamentale. Tale previsione è indicata come il primo passo del processo di indebolimento del presidenzialismo a cui deve seguire una riallocazione delle competenze legislative dal Presidente verso il Parlamento nazionale e da quest'ultimo verso i Parlamenti periferici.

Il rafforzamento del Parlamento federale, allo stesso tempo, potrà essere effettivo solo se rifletterà il pluralismo politico della società civile e se la rappresentanza delle forze politiche sarà proporzionale e non maggioritaria. Viene così in rilievo un altro aspetto che deve essere esaminato e valutato all'interno delle democrazie – non solo latinoamericane – e cioè il sistema elettorale. Secondo Ferrajoli il sistema di votazione maggioritaria, diretta o indiretta, adottato nella maggior parte degli Stati contemporanei, comporta l'instaurazione di una “dittatura della maggioranza”, agevola la formazione di leadership *caudilliste* e la distruzione della democrazia interna ai partiti. Un sistema elettorale maggioritario finisce, quindi, per contribuire all'indebolimento della democrazia e della rappresentanza. La complessità della vita politica obbliga, secondo il giurista italiano, ad adottare un sistema di selezione non maggioritario al fine di garantire a tutti i cittadini il diritto umano alla rappresentanza politica, in forma attiva e passiva, e in condizioni di uguaglianza sia formale che materiale. Appare evidente la semplificazione compiuta da Pabón Arrieta nell'analisi dei sistemi elettorali in quanto non ne prende in considerazione né gli effetti né le componenti. L'Autore si limita a riportare il pensiero ferrajoliano sulla necessità di adottare un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi proporzionale e non prende in considerazione le altre componenti della legislazione elettorale in senso stretto, come il tipo di formula da adottare, o il disegno e l'ampiezza dei collegi elettorali per cui non tiene conto di quanto tali componenti possano influire sull'effettiva proporzionalità del sistema elettorale. Tale mancanza appare poi ulteriormente rilevante data la realtà in analisi: l'America Latina è stata un “laboratorio” proliferante per la manipolazione della rappresentanza attraverso il sistema elettorale, causa, anche attualmente, di una scarsa democraticità di molti Stati dell'area.

Appare molto limitata anche la considerazione dell'importanza degli effetti della legislazione elettorale di contorno. Dopo aver affermato che compito fondamentale di un generale sistema elettorale è quello di creare le condizioni reali affinché la selezione dei governanti avvenga in un ambiente imparziale, democratico e trasparente e nel quale le forze politiche abbiano facilità nel presentare i propri candidati, l'Autore si limita a considerare implicitamente il finanziamento ai partiti. Sostiene, infatti, che in un mondo globalizzato, nel quale la forza dei mercati tende ad appropriarsi anche della dimensione istituzionale, è necessario che le Costituzioni contengano norme volte ad impedire ai partiti di essere influenzati dai capitali finanziari, nazionali o internazionali, diventando imprese elettorali facilmente corruttibili.

Secondo Ferrajoli il sistema elettorale ha anche la funzione di evitare la formazione di un'oligarchia interna ai partiti e di evitare l'onnipresenza dei leader nella vita politica degli Stati. Si tratta, quindi, di evitare la personalizzazione della politica impedendo che i leader si trasformino in *caudillos* e che concentrino il potere decisionale dei partiti nella loro persona. L'alternanza al potere, fondamentale a livello statale, è necessaria anche all'interno dei partiti politici per cui la loro democrazia interna è un elemento cardine della democrazia nel suo complesso e la sua assenza è contraria ai diritti umani. È necessario che la democrazia interna ai partiti venga costituzionalizzata e che questi siano soggetti ai principi costituzionali di separazione e divisione dei poteri. Inoltre, affinché la vita politica sia realmente democratica, non deve esserci tra partiti e istituzioni statale confusione dei poteri. L'istituzionalizzazione dei partiti politici appare ancora più necessaria negli Stati caratterizzati dalla presenza di leadership dominanti in quanto ciò comporta la creazione della figura del leader naturale al di sopra dei partiti, come è spesso avvenuto ed avviene in America Latina: Alvaro Uribe in Colombia, Hugo Chàvez in Venezuela, Rafael Correa in Ecuador, Evo Morales in Bolivia e Daniel Ortega in Nicaragua, sono solo alcuni degli esempi che è possibile fare. In ultima istanza, l'esistenza di leadership dominanti comporta l'assoggettamento dei partiti al potere esecutivo motivo per cui, nell'area oggetto d'analisi, i Parlamenti conferiscono frequentemente ulteriori prerogative ai Presidenti. Secondo Ferrajoli, quindi, il ripensamento della democrazia e della rappresentanza deve includere la riabilitazione dei partiti affinché questi tornino ad essere essenza della democrazia.

La questione del sistema elettorale e della struttura partitica è strettamente legata all'argomento delle elezioni. A tal proposito l'Autore afferma che, come mostrato dalla storia, il regolare svolgimento dei processi elettorali non è indicativo dell'effettiva democraticità di uno Stato: regimi autoritari hanno fatto e fanno appello alle elezioni travestendole da libere, così come la rielezione continua e illimitata dei Presidenti latinoamericani si realizza in un apparente stato di libertà. Anche con elezioni libere e sincere, e attraverso queste, un leader o un partito possono sequestrare il potere costruendo quelle che Mario Bargas Losa ha definito, riferendosi al governo del PRI in Messico, "dittature perfette".

Pabón Arrieta applica il modello ferrajoliano non solo ai singoli Stati latinoamericani ma anche a questi nel loro insieme. Secondo l'Autore per consolidare la democrazia nel continente americano non è sufficiente che tali Stati realizzino al loro interno uno Stato di Diritto Costituzionale su modello ferrajoliano, ma ritiene necessaria la realizzazione di una Costituzione Americana. Questa Costituzione, rispettando il diritto all'autodeterminazione dei popoli, dovrà organizzare una

federazione, sancirne le basi istituzionali, politiche, giuridiche, economiche e sociali e stabilire i limiti alla sovranità degli Stati e le norme per la pacifica convivenza. Il processo costituente, immaginato dall'Autore, può prendere avvio solo per volontà dei governi dei singoli Stati ma egualmente fondamentale è il supporto della cittadinanza di ognuno di questi. Anche in questo processo un ruolo centrale viene assegnato ai partiti, vera essenza della vita democratica non solo di una nazione ma anche di una federazione che continuerà ad essere uno "Stato di partiti". I partiti dei diversi Stati dovranno, infatti, stipulare tra loro accordi ed articolarsi in modo da poter promuovere l'idea di ricostruire la democrazia nel continente americano e in modo da rappresentare effettivamente i suoi cittadini.

La federalizzazione proposta da Pabón Arrieta è più una visione che un'ipotesi concreta. L'Autore, infatti, non fornisce dettagli su come questa debba avvenire, sulle difficoltà che incontrerebbero la sua realizzazione e il suo funzionamento, così come non evidenzia gli eventuali benefici di cui potrebbero godere non solo le istituzioni ma anche le popolazioni degli Stati coinvolti. La *federalización americana* è per l'Autore stesso un'utopia verso cui tendere in quanto *no hay que olvidar que la utopía son los sueños que en la vida se puede construir*.

Rosa Iannaccone