

# Osservatorio di Politica internazionale



Senato  
della Repubblica  
Camera  
dei deputati  
Ministero  
degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

## I processi attuali di transizione politica in America latina

luglio2020

158

Approfondimenti





Centro Studi  
di Politica  
Internazionale

CeSPI

## APPROFONDIMENTO

*I processi attuali di transizione politica in America latina*

di Gianandrea Nelli Feroci

giugno 2020

Piazza Venezia 11 – 00187 Roma – 066990630 – [cespi@cespi.it](mailto:cespi@cespi.it) –  
[www.cespi.it](http://www.cespi.it)



## **Sommario**

Abstract.....	5
Introduzione: la parabola del blocco bolivariano e del modello cileno.....	9
Venezuela .....	14
Bolivia .....	19
Ecuador.....	23
Cile .....	29
Conclusioni: un anno cruciale .....	34



## Abstract

L'approfondimento analizza le attuali tendenze sociopolitiche ed economiche in America latina e in particolare in Venezuela, Bolivia, Ecuador e Cile, paesi che nel 2019 sono stati caratterizzati da un'ondata di proteste ed eventi politici apparentemente inaspettati, che hanno innescato processi di transizione politica che tra il 2020 e il 2021 potrebbero portare a uno scenario regionale completamente diverso dal presente.

Gli eventi del 2019, così come quelli previsti per il 2020, devono essere considerati alla luce di un processo di cambiamento strutturale già in corso da qualche anno, sul quale influiscono quattro grandi tendenze: 1) L'epilogo dell'esperimento del cosiddetto socialismo del XXI secolo e il forte indebolimento dell'asse *bolivariano*; 2) La crisi, anche negli altri Stati della regione, del modello economico fortemente incentrato sullo sfruttamento delle materie prime che rafforza la profonda disuguaglianza socioeconomica; 3) Il rallentamento della crescita economica regionale legato al calo dei prezzi delle materie prime; 4) Il crescente peso e importanza delle relazioni tra America latina, Cina e Russia (in alcuni casi), che fanno da contrappeso alla storica, ma indebolita, influenza degli Stati Uniti sulla regione. Queste tendenze stanno agendo come variabili, di maggiore o minore peso a seconda di ogni caso nazionale specifico, che determinano i processi in corso nei quattro paesi presi in analisi.

Il Venezuela, una volta guida spirituale e sostegno economico dell'esperimento bolivariano, è sicuramente il caso più preoccupante. Il paese è impoverito da una crisi economica pluriennale devastante e oramai in stato di crisi umanitaria diffusa, che tra il 2015 e il 2019 ha costretto alla fuga quasi 5 milioni di persone che sono emigrate nei paesi limitrofi, mettendo a dura prova soprattutto la Colombia, il Perù e l'Ecuador. Il tutto sullo sfondo di una grave crisi politica caratterizzata da un'impasse tra il governo autoritario di Nicolas Maduro e l'opposizione guidata da Juan Guaidó. Crisi che potrebbe iniziare ad essere risolta o aggravata ancor di più dall'esito delle elezioni legislative previste per dicembre 2020. La comunità internazionale (in particolare l'Unione Europea e l'Italia) potrebbe giocare un ruolo chiave nel promuovere una mediazione tra le parti per arrivare ad una tornata elettorale realmente democratica ed avviare un processo di transizione politica.

In Bolivia, dopo tre mandati consecutivi del Presidente Evo Morales, il suo tentativo di essere rieletto per una quarta volta ha portato alle elezioni dell'ottobre 2019, considerate fraudolente dalla missione d'osservazione dell'Organizzazione degli Stati americani. Il tentativo di Morales d'imporsi per un quarto mandato attraverso la manipolazione elettorale ha trascinato il paese sull'orlo della guerra civile ed è finito con la destituzione e la fuga dal paese dell'*ex* Presidente. La crisi politica scoppiata ad ottobre ha portato alla ribalta figure politiche oltranziste, caratterizzate da un desiderio di revanchismo nei confronti di tutto ciò che viene associato agli anni di Morales, con il rischio di rinfocolare tensioni etnico-regionali latenti. Il paese terrà nuove elezioni nei prossimi mesi in un contesto di forte polarizzazione e atomizzazione delle forze politiche, che fa prevedere uno scenario d'instabilità e conflittualità per il futuro.

In Ecuador, dopo la rottura del Presidente Lenin Moreno rispetto alla linea politica dell'ex Presidente ed ex compagno di partito Rafael Correa, sono state adottate una serie di riforme economiche volte a rimettere in sesto le finanze del paese, che però hanno avuto un alto costo sociale, causando violente proteste ad ottobre 2019. La rottura tra Moreno e Correa ha portato anche ad una frattura nella maggioranza di governo, rendendo il paese ingovernabile.

Moreno affronta il suo ultimo anno di mandato isolato politicamente ed inviso alla maggioranza della popolazione e difficilmente riuscirà a mettere in atto le riforme economiche ed istituzionali che si era prefisso. Per il 2020 ci si aspetta un'impasse politica caratterizzata dal rafforzamento dei sostenitori dell'ex Presidente Correa e delle forze più conservatrici, che si affronteranno nelle elezioni legislative e presidenziali del febbraio 2021.

Il Cile, spesso preso come esempio virtuoso di stabilità democratica e crescita economica nella regione, è stato attraversato da dure proteste scoppiate ad ottobre 2019, che hanno messo in ginocchio il paese e costretto il governo di Sebastián Piñera a convocare un referendum per votare sulla necessità di una nuova Costituzione.

Le proteste degli ultimi mesi hanno dimostrato che il “miracolo” cileno nascondeva una società caratterizzata da forti disuguaglianze sociopolitiche ed economiche, che hanno portato a una esasperazione diffusa nella maggioranza della popolazione. Se nel referendum vincerà, come è molto probabile, il sì alla nuova Costituzione, il paese inizierà nei prossimi mesi un processo costituente che ne potrebbe cambiare profondamente le caratteristiche politiche e socioeconomiche.

Tutto questo succede in uno scenario regionale dove la Cina è oramai diventata un attore internazionale preponderante, che insidia, per lo meno economicamente, il primato statunitense e ha già scalzato l'Unione europea. Mentre la Russia cerca di giocare un ruolo destabilizzante, particolarmente in Venezuela, in chiave antioccidentale. La posizione russa in Venezuela non può essere vista separatamente da un processo globale in cui la Russia lotta per assicurarsi il proprio posto sulla scena internazionale e contrastare, a suo modo, quelli che vengono visti come tentativi delle potenze occidentali di ridurre l'autonomia politica ed economica globale di Mosca.

Finito il boom economico che ha caratterizzato i primi quindici anni del secolo, l'America latina è entrata in una fase di decelerazione e in alcuni casi specifici di recessione, che inizia ad avere ripercussioni sulla capacità di spesa pubblica degli Stati. Il che sta già avendo un impatto negativo sulle tendenze di riduzione della povertà e delle disuguaglianze socioeconomiche che avevano caratterizzato i primi anni del 2000, contribuendo a generare malcontento sociale e instabilità politica. Questo processo di crisi, malcontento e instabilità potrebbe essere amplificato ed accelerato dall'impatto della recessione economica globale che verrà molto probabilmente causata dalla pandemia del Covid-19.

Purtroppo dopo l'arrivo del coronavirus in America latina questi timori assumevano l'aspetto di certezze: già alla fine di maggio 2020, secondo l'Organizzazione mondiale della sanità, il continente latinoamericano era divenuto il nuovo epicentro della pandemia,

con un numero di casi di contagio giornalieri superiore a quello degli Stati Uniti o dell'Europa.

Sui *media* di tutto il mondo, del resto, le terribili immagini provenienti dal Brasile e dall'Ecuador testimoniavano dell'arrivo del picco pandemico nel subcontinente americano. Tutto ciò avveniva in un quadro di sottodimensionamento delle strutture sanitarie, già al collasso nelle prime fasi dell'espansione del Covid-19. In questo contesto non può stupire che dopo più di due mesi di varie forme di quarantena e la conseguente paralisi dell'economia formale e informale, sempre più chiaramente esplodesse il malessere di vasti strati delle popolazioni latinoamericane, e con esso gli incidenti con le forze dell'ordine. Al 12 giugno la pandemia contava ormai in America latina oltre un milione e mezzo di contagi e più di 73.000 morti, con gravissime prospettive di recessione economica in territori con vaste fasce della popolazione già endemicamente in stato di povertà.



## **Introduzione: la parabola del blocco bolivariano e del modello cileno**

Nel 2019 l'America latina è stata caratterizzata da una serie di eventi sociopolitici apparentemente sorprendenti, come le forti mobilitazioni sociali in Bolivia, Ecuador e Cile e la creazione di un governo *ad interim* in Venezuela. Per poter essere interpretati meglio, questi eventi vanno considerati alla luce di processi strutturali già in corso da qualche anno e che potrebbero portare a un profondo sconvolgimento dello scenario politico-economico della regione. Influiscono su tali processi quattro grandi tendenze:

- 1) L'epilogo dell'esperimento del cosiddetto *Socialismo del XXI secolo* e il forte indebolimento dell'asse bolivariano;
- 2) Negli altri Stati della regione, la crisi di un modello economico fortemente incentrato sullo sfruttamento delle materie prime che rafforza la marcata disuguaglianza socioeconomica;
- 3) Il rallentamento della crescita economica regionale legato al calo dei prezzi delle materie prime;
- 4) L'aumento del peso e dell'importanza delle relazioni tra America latina, Cina e Russia, che fanno da contrappeso alla storica, ma indebolita, influenza degli Stati Uniti nella regione.

Il processo di logoramento del modello bolivariano – cioè di quella corrente della sinistra latino-americana inaugurata nel 1999 con l'elezione di Hugo Chávez alla presidenza del Venezuela – era già evidente da qualche anno, ma il 2019 sembra aver segnato una crisi dalla quale sarà difficile che quel modello si riprenda.

Per capire come si sia arrivati a questa situazione è doverosa una breve digressione storica. All'elezione di Chávez (1999) sono seguite nel 2006 quelle di Evo Morales in Bolivia e di Rafael Correa in Ecuador, e nel 2007 quella di Daniel Ortega in Nicaragua. Questi paesi hanno quindi aderito all'Alleanza bolivariana per i popoli della nostra America (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*, ALBA), fondata da Venezuela e Cuba nel 2004, alla quale si sono uniti anche una serie di Stati caraibici (Antigua e Barbuda, Saint Vincent e Grenadine, Dominica, Grenada, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia).

L'obiettivo principale dell'ALBA era creare un processo d'integrazione regionale d'ispirazione socialista rivoluzionaria. Lo strumento fondamentale per raggiungere quell'obiettivo erano progetti di cooperazione finanziati principalmente da quelle che, in una fase iniziale, sembravano le illimitate risorse finanziarie generate dal petrolio venezuelano. I primi anni del progetto hanno coinciso con il *boom* dei prezzi delle materie prime, che a loro volta ha generato entrate fiscali altissime in Venezuela, Bolivia ed Ecuador, ricchi di petrolio, gas e minerali. Il Venezuela, primo paese al mondo per riserve petrolifere, ha potuto reinvestire internamente queste entrate in programmi di riduzione della povertà e rafforzamento dei sistemi di sanità pubblica e istruzione, mentre all'esterno elargiva generose donazioni monetarie o materiali (soprattutto petrolio) ai paesi membri dell'ALBA.

Bolivia ed Ecuador, ricchi di materie prime (sia pure non al livello del Venezuela), si sono concentrati soprattutto su strategie di sviluppo interno. In questi due paesi la maggior parte delle entrate provenienti dalle *commodities* è stata spesa in programmi di assistenza immediata, spesso caratterizzati da trasferimenti monetari diretti che puntavano ad alleviare la povertà senza però creare un sostenibile mercato del lavoro. Allo stesso tempo, si è investito per migliorare l'accesso delle classi più svantaggiate alla salute e all'istruzione. Cuba ha contribuito con contingenti di medici che sono stati trasferiti nei paesi alleati.

Il risultato socioeconomico immediato è stato molto marcato: in meno di un decennio Venezuela, Bolivia ed Ecuador, così come la maggior parte degli altri paesi dell'ALBA, grazie anche alla cooperazione venezuelana sono riusciti a ridurre i livelli di povertà al di sotto della media latino-americana. Lo stesso è valso per gli indicatori dello sviluppo umano, che misurano fra l'altro la qualità e universalità dei servizi sanitari e d'istruzione, dove in media i paesi dell'ALBA sono arrivati a risultati superiori a quelli dell'America latina e dei paesi in via di sviluppo a livello globale.

Le politiche sociali di miglioramento accelerato degli standard socioeconomici hanno però trascurato quasi del tutto la necessità di rendere quelle stesse politiche sostenibili nel tempo e non completamente legate ai prezzi delle materie prime, che com'è noto non vengono controllati dai paesi produttori e dipendono dalle fluttuazioni dettate dal mercato globale. Allo stesso tempo, mentre da una parte si riduceva la povertà, dall'altra parte si metteva in atto una strategia di indebolimento delle libertà democratiche, esercitando una pressione crescente sui mezzi di comunicazione critici, sull'opposizione politica e sui poteri pubblici indipendenti dai governi.

Dopo un decennio di consolidamento dell'ALBA come blocco alternativo ad altre iniziative d'integrazione regionale e sub-regionale d'ispirazione liberale e incentrate sull'economia di mercato, il crollo del prezzo del petrolio e delle materie prime iniziato nel 2014 ha segnato l'inizio dell'indebolimento dell'*Alianza*. La cooperazione economica regionale per sostenere il progetto bolivariano si è fatta sempre più scarsa, mettendo in luce i limiti di una strategia basata sull'assistenzialismo immediato, priva di una visione a lungo termine volta a promuovere l'innovazione economica e l'industrializzazione dei membri del blocco.

La crisi economica, a sua volta, è stata affiancata da una deriva sempre più autoritaria dei governi dei principali paesi dell'ALBA. Sin dall'inizio questi governi avevano manifestato una certa insofferenza nei confronti della complessità del funzionamento delle istituzioni democratiche, ma a partire dal 2014 l'insofferenza ha iniziato a trasformarsi - soprattutto in Venezuela, Bolivia e Nicaragua - in una tendenza inequivocabile verso l'autoritarismo.

In Venezuela Nicolás Maduro ha ereditato la Presidenza della Repubblica nel 2013, alla morte di Hugo Chávez, in uno stato di democrazia già anemica e ha messo in atto una serie di riforme politiche volte a svuotare di ogni significato le istituzioni democratiche e ad attaccare le libertà fondamentali della cittadinanza, attuando una campagna

d'intimidazione crescente nei confronti dell'opposizione politica, caratterizzata da continue violazioni dei diritti umani.

In Bolivia, a partire dal 2016, anno in cui Morales è stato sconfitto in un referendum che avrebbe dovuto permettergli il quarto mandato consecutivo, la maggioranza della popolazione ha iniziato a manifestare insofferenza nei confronti del crescente autoritarismo del Presidente. Per tutta risposta, nel 2017 Morales è riuscito a fare pressioni sulla Corte costituzionale per annullare il risultato del referendum e potersi nuovamente candidare alle elezioni presidenziali. Si è così ripresentato alle elezioni del 2019 contro la volontà della maggioranza dei boliviani, in un contesto di forte polarizzazione politica, trascinando il paese nella crisi politico-elettorale di ottobre che ha causato decine di morti e la sua fuga dal paese.

Vale la pena di menzionare brevemente il caso del Nicaragua, anche se non è oggetto di analisi specifica di questo approfondimento. Nel 2014 il Parlamento, controllato dal Presidente Daniel Ortega, ha votato a favore di una riforma costituzionale per permettere la rielezione senza limiti del Presidente della Repubblica, apendo di fatto la strada a un regime controllato ad oltranza da Ortega e i suoi alleati.

Anche in Nicaragua la deriva autoritaria si è accentuata sempre di più, portando il paese sull'orlo del conflitto interno nel 2018, quando manifestazioni spontanee della cittadinanza a favore di un processo di democratizzazione sono state represse nel sangue, lasciando sul terreno centinaia di morti e portando ad una stretta dittatoriale sull'opposizione che si è tradotta in arresti arbitrari, sparizioni forzate e un'ondata migratoria di rifugiati, soprattutto verso il Costarica.

Diversa la strategia in Ecuador, dove Rafael Correa, anch'egli al terzo mandato consecutivo, è stato più abile a leggere le prime avvisaglie di malcontento sociale nei suoi confronti. Dopo l'inevitabile rallentamento delle iniziative assistenzialiste dovuto al nuovo andamento dei prezzi delle materie prime nel 2014, gruppi sociali storicamente affini al *Correismo* hanno iniziato a protestare contro il governo per il peggioramento delle loro condizioni di vita, affiancati da gruppi e forze di opposizione, insofferenti nei confronti di un modello politico sempre più illiberale.

Nel 2016 Correa ha scelto di evitare una forzatura costituzionale sul modello boliviano e invece di cercare la quarta rielezione ha lanciato alla presidenza il suo ex vicepresidente e delfino Lenín Moreno, pensando probabilmente di potersi candidare nuovamente dopo la pausa di un mandato, di fatto garantendola continuità politica. Senonché, una volta salito al potere nel 2017 Moreno ha compiuto una giravolta inaspettata e promosso una serie di riforme volte a democratizzare le istituzioni e stravolgere le politiche pubbliche di Correa.

Mentre il successo delle politiche socioeconomiche volte a ridurre almeno temporaneamente le disuguaglianze viene offuscato dalla deriva autoritaria dei principali paesi del blocco bolivariano, neanche il resto dell'America latina riesce a proporre soluzioni alternative sostenibili per ridurre le disuguaglianze.

Il Cile è un esempio emblematico di questa situazione. Considerato, dopo la fine della dittatura di Pinochet, un esempio virtuoso di crescita economica e stabilità democratica, nasconde in verità una profonda falla nelle sue fondamenta. Pur avendo registrato uno dei maggiori tassi di crescita ininterrotta del PIL dell'America latina degli ultimi due decenni, il Cile figura tra i 25 paesi con tassi di disuguaglianza più alti del mondo, dove l'11% più ricco della popolazione concentra più della metà della ricchezza del paese. Una frattura profonda tra una minoranza di ricchi e ricchissimi e il resto della popolazione che ha portato, alla fine del 2019, ad un'inevitabile esplosione di malcontento sociale e alla richiesta di un cambiamento strutturale del sistema socioeconomico del paese.

Con alla base il problema irrisolto della povertà, della vulnerabilità sociale e soprattutto della disuguaglianza diffusa, ma in contesti politici completamente diversi, Venezuela, Bolivia, Ecuador e Cile s'incamminano verso un anno pieno d'incognite. In Cile, dopo settimane di manifestazioni di piazza tra ottobre e novembre del 2019 che hanno messo in ginocchio il governo di destra del presidente Sebastián Piñera, è stato convocato un referendum ad aprile - data che potrebbe slittare a causa del Covid-19 - per decidere sulla necessità di un nuovo processo costituenti.

Nel Venezuela, affamato dalla crisi economica, il presidente Nicolás Maduro convocherà le elezioni legislative per cercare di espugnare il Parlamento, l'ultima istituzione controllata da una maggioranza d'opposizione. Già nel 2017 Maduro aveva creato un'assemblea costituente formata da una maggioranza di rappresentanti a lui favorevoli per controbilanciare il potere del Parlamento controllato dall'opposizione. Un'assemblea costituente che di fatto non si è tanto concentrata sulla redazione di una nuova Costituzione, ma piuttosto su processi legislativi propri dell'Assemblea Nazionale. Questo ha creato un cortocircuito istituzionale caratterizzato da due poteri legislativi che lavorano in parallelo, spesso contraddicendosi e promulgando leggi che vengono invalidate dall'uno o dall'altro.

Nelle prossime elezioni in Bolivia<sup>1</sup>, per la prima volta dal 2006, il partito di Evo Morales, il *Movimiento al Socialismo* (MAS) potrebbe perdere e passare il mandato governativo ad un'opposizione atomizzata e divisa tra revanchismo nei confronti dell'ex-presidente e riformismo moderato. In Ecuador Lenin Moreno, dopo la rottura con Rafael Correa e una serie di riforme economiche impopolari, inizia il suo ultimo anno di governo sempre più indebolito e isolato politicamente.

Il tutto avviene in un contesto di semi-stagnazione economica, senza crescita significativa all'orizzonte, i cui effetti si faranno sentire sempre di più, soprattutto tra gli strati più vulnerabili della società (cioè la maggioranza della popolazione). Ciò lascia pensare ad uno scenario di transizione politica caratterizzato da un'alta conflittualità sociale che potrebbe causare una maggiore instabilità dei paesi presi in analisi.

Sullo sfondo si staglia una rinnovata competizione tra potenze globali per conquistare influenza sull'America latina o rafforzarla. Nel subcontinente, dopo gli Stati Uniti, la Cina

---

<sup>1</sup> La data prevista era il 3 maggio 2020, ma a causa del Covid-19 si è deciso di posticipare il processo elettorale. Attualmente tutte le forze politiche stanno dialogando per raggiungere un accordo sulla nuova data.

è oramai diventata il più importante partner commerciale, scalzando l'Unione Europea. La strategia d'espansione cinese s'incentra sul pragmatismo economico e l'apertura di nuovi mercati per i suoi prodotti in cambio di esportazioni di materie prime. Non sembrano esservi interessi d'influenza politica diretta, a parte la campagna appoggiata da generosi trattati commerciali per spingere i paesi della regione ad interrompere i rapporti diplomatici con Taiwan, che ormai conserva solo quattro ambasciate in tutta l'America latina (Honduras, Guatemala, Nicaragua e Paraguay). La Russia ha invece un atteggiamento di aperta sfida politica nei confronti degli Stati Uniti e l'Occidente e concentra la sua presenza nella regione sull'appoggio economico e militare al Venezuela, principale fonte di preoccupazione nordamericana ed europea in quest'area.

## Venezuela

Di tutti i paesi presi in considerazione, il Venezuela è quello che desta maggiori preoccupazioni. Una volta uno dei paesi più prosperi dell'America latina e primo al mondo per quantità di riserve petrolifere, dopo aver fatto registrare tassi record di riduzione della povertà e delle disuguaglianze fino al 2014 è oramai da anni sprofondato in una crisi politico-economica drammatica. Sul fronte economico, finito il boom dei prezzi del petrolio che sostenevano in pratica l'intera economia del paese e le politiche di assistenza sociale, la ricetta bolivariana per il progresso si è sgretolata rapidamente. Il paese sta attraversando una delle peggiori crisi economiche della storia del continente, che ha portato ad una crisi umanitaria su vasta scala.

Mentre l'inizio dell'esperimento bolivariano era stato caratterizzato da un flusso d'emigrazione principalmente delle *élite*, che si allontanavano da un regime ostile e cercavano rifugio temporaneo negli Stati Uniti e Panama, il rapido deterioramento della situazione economica e la crisi umanitaria degli ultimi anni hanno portato a un'ondata di emigrazioni senza precedenti. Si calcola che dal 2015 fino a dicembre 2019, spinti da povertà, fame e dal crescente autoritarismo, almeno 4,8 milioni di venezuelani siano fuggiti dal paese, di cui 3,9 milioni verso altri paesi dell'America latina e i Caraibi. Quasi tre quarti di questi spostamenti sono avvenuti tra il 2018 e il 2019. Dei paesi della regione, la Colombia ospita il maggior numero di venezuelani (oltre 1,6 milioni), seguita in ordine decrescente da Perù, Ecuador, Brasile e Argentina.

La crisi interna venezuelana si è ormai trasformata in una crisi regionale che sta mettendo a dura prova la capacità d'assistenza dei governi dei paesi vicini, che fino ad ora hanno messo in atto un'ammirevole politica d'accoglienza e solidarietà. Il paese che più risente di questa crisi è la vicina Colombia, e non solo per il numero di rifugiati venezuelani che si aggiunge agli oltre sei milioni di rifugiati interni causati dal conflitto armato colombiano, ma anche perché il Venezuela si sta trasformando in un rifugio per i gruppi dissidenti della guerriglia colombiana, che non hanno riconosciuto l'accordo di pace firmato nel 2016 tra il governo e le Forze armate rivoluzionarie colombiane (FARC). Dal Venezuela, dove gestiscono nuove rotte del narcotraffico internazionale, guerriglieri e paramilitari colombiani si stanno rafforzando militarmente, mettendo a rischio il già fragile accordo di pace e complicando le relazioni diplomatiche tra Caracas e Bogotá.

Sul fronte politico, dopo un 2019 in cui Maduro pareva sul punto di cadere, il 2020 sembra essere iniziato con un nuovo rafforzamento del *bolivarismo*, o meglio con un nuovo indebolimento dell'opposizione. Sin dai primi anni del governo di Hugo Chávez, uno dei fattori che più avevano avvantaggiato il regime era stata l'incapacità dell'opposizione di unirsi in una coalizione politica per cercare di far fronte all'enorme appoggio popolare di cui godeva il regime.

Persino una volta iniziata la crisi di legittimità del *Partido Unido Socialista de Venezuela* (PSUV, il partito di Chávez), dopo il passaggio del potere a Nicolás Maduro, pur vincendo le elezioni legislative del 2015 le opposizioni non sono riuscite ad esprimere una proposta politica alternativa unitaria e coerente, lasciando di fatto l'iniziativa politica al PSUV.

A gennaio 2019 però viene eletto come presidente dell'Assemblea Nazionale (il parlamento monocamerale controllato dall'opposizione) Juan Guaidó, deputato fino allora ignoto del partito *Voluntad Popular*, che immediatamente dichiara Maduro "usurpatore" in quanto rieletto alla presidenza della Repubblica nel 2018 attraverso un processo elettorale considerato fraudolento. Guaidó viene nominato Presidente della Repubblica *ad interim* dall'Assemblea Nazionale e subito riconosciuto come legittimo Presidente dagli Stati Uniti, seguiti da un'altra cinquantina di paesi tra i quali vari Stati membri dell'Unione Europea. Maduro però continua ad essere riconosciuto da una serie di paesi strategici per l'economia e l'appoggio internazionale al regime venezuelano, tra cui Russia, Cina, Iran, Turchia e India.

Si viene così a creare una situazione paradossale: Guaidó forma un governo *ad interim* protetto e appoggiato finanziariamente dagli Stati Uniti, che di fatto diventa un governo parallelo a quello del PSUV; il governo di Maduro a sua volta si regge sull'appoggio politico e soprattutto finanziario della Cina, primo paese per importazioni di petrolio venezuelano, seguito dall'India e dalla Russia che attraverso la compagnia petrolifera di Stato *Rosfnet* aiuta il paese ad aggirare l'embargo statunitense. La Russia, inoltre, vende da anni armamenti al regime di Caracas e a partire dal 2019, poco dopo il riconoscimento internazionale di Guaidó, trasferisce personale militare nel paese per offrire addestramento alle forze armate venezuelane, controllate da Maduro.

Nei primi mesi della "presidenza" Guaidó, il regime di Maduro sembra in difficoltà. Gli Stati Uniti riversano apertamente milioni di dollari nelle tasche dell'opposizione venezuelana e allo stesso tempo si fanno promotori di una campagna per coordinare una raccolta fondi per aiuti umanitari al Venezuela, mettendo in evidenza le responsabilità del *bolivarismo*, per altro già chiare, nella drammatica crisi umanitaria che vive il paese. La pressione internazionale su Maduro aumenta esponenzialmente, mentre Guaidó riesce a portare milioni di manifestanti nelle strade venezuelane che non si riempivano così dal 2017, dopo un'ondata di repressione brutale delle forze dell'ordine.

Ciononostante, dopo qualche mese è evidente che la rinascita dell'opposizione e la pressione internazionale non sono sufficienti a dare la spallata finale al regime di Maduro. Persino le garanzie statunitensi di amnistia nei confronti degli alti ufficiali delle forze armate (quasi tutti accusati di gravi violazioni dei diritti umani e legami con il narcotraffico) non servono.

La grandissima maggioranza delle forze militari e di polizia fanno scudo intorno a Maduro e solo poche centinaia, principalmente soldati semplici, disertano e scappano nella vicina Colombia. A poco a poco la polizia e le squadre paramilitari riprendono a perseguitare i rappresentanti dell'opposizione, che allo stesso tempo si vede coinvolta in uno scandalo di malversazione riguardante i fondi versati nelle sue casse dagli Stati Uniti senza nessun tipo di meccanismo di controllo. Le manifestazioni indette da Guaidó attraggono sempre meno gente, disillusa dal cambiamento non avvenuto e indebolita dalla crisi umanitaria che si aggrava ogni giorno di più.

Si arriva così al 2020 con una *impasse* tra opposizione e regime. Juan Guaidó è stato rieletto presidente dell'Assemblea legislativa e continua ad essere considerato unico

Presidente legittimo del Venezuela da una cinquantina di paesi, tra cui Stati Uniti e i 27 membri dell'Unione Europea.

In vari Stati del mondo il personale delle ambasciate venezuelane rappresenta il "governo" di Guaidó. Per di più, come si è detto, Guaidó e l'opposizione controllano anche il Parlamento e quindi gli iter legislativi formali. Di fatto, però, secondo alcuni osservatori internazionali, chi continua a governare il Venezuela è Maduro, che attraverso l'Assemblea costituente e con l'appoggio delle forze armate, delle forze di polizia e delle squadre paramilitari esercita il controllo sulle istituzioni così come sulle risorse dello Stato e le entrate, sempre più scarse, generate dal petrolio.

In un solo anno Maduro è passato da una posizione di grande incertezza ad una di forza relativa, dalla quale cercherà di esercitare il controllo sulla gestione delle elezioni legislative che dovrebbero essere indette per dicembre 2020.

Le elezioni potrebbero essere determinanti per rafforzare ancor di più l'attuale regime autoritario o, al contrario, per aprire il cammino ad un lento processo di apertura e transizione democratica.

La variabile fondamentale sarà se le elezioni saranno organizzate in base a principi di reale partecipazione democratica, o se piuttosto saranno una farsa istituzionale per garantire la maggioranza parlamentare al PSUV e ridurre l'opposizione a un ruolo di comparsa nell'Assemblea nazionale. Ad oggi le garanzie per elezioni democratiche non esistono nel paese. Tuttavia, il rinnovo delle cariche del Consiglio nazionale elettorale (CNE) attualmente controllato da Maduro, previsto per i prossimi mesi, potrebbe aprire uno spiraglio di speranza.

All'inizio del 2020, nonostante le tensioni e i reciproci sospetti, PSUV e opposizione sono riusciti a collaborare nelle prime sessioni di una commissione preliminare per la selezione dei nuovi consiglieri del CNE. Se l'opposizione riuscisse a garantire la selezione di alcuni consiglieri (le massime autorità elettorali del paese) di cui fidarsi, si avrebbe il primo passo per una democratizzazione del CNE e quindi per l'organizzazione di elezioni realmente aperte alla partecipazione di tutte le forze politiche a pari condizioni.

Il cammino è appena iniziato, ma la strada è impervia poiché, per taluni analisti, la linea adottata da Maduro, nel corso dei diversi processi di mediazione promossi dalla Comunità internazionale, è stata quella di alternare posizioni di apertura al dialogo ad altre di netta chiusura.

Ciò nonostante, il processo di rinnovamento del CNE è un'opportunità fondamentale da non perdere e la comunità internazionale dovrebbe cercare di giocare un nuovo ruolo di mediazione.

Sarebbe importante tentare di coinvolgere in questo processo la Russia e soprattutto la Cina, che detiene la maggior parte del debito pubblico venezuelano ed è interessata ad una risoluzione del conflitto politico e una riattivazione dell'economia del paese. Un ruolo importante può essere anche giocato da un membro dell'Unione europea come l'Italia, percepito come culturalmente affine ma allo stesso tempo lontano da ingerenze politiche.

La Spagna ha cercato di mediare per anni ma è sempre stata percepita come troppo vicina all'uno o all'altro schieramento a seconda del governo di turno a Madrid; mentre gli Stati Uniti, che a inizio 2019 erano arrivati a non scartare un intervento militare, difficilmente riuscirebbero ad essere percepiti come neutrali dal governo. Se l'Unione europea, rappresentata da un paese con un profilo politicamente più "basso", riuscisse a coinvolgere la Cina in un processo di mediazione, aprirebbe un capitolo inedito nelle relazioni internazionali regionali, con possibilità di successo.

Per quanto concerne **l'impatto in Venezuela del Covid-19**, il 13 marzo si decretava – sulla scorta della Costituzione - un allarme nazionale per consentire al governo di adottare misure straordinarie contro la diffusione del coronavirus. Il 17 marzo il presidente Maduro annunciava l'estensione a tutto il territorio nazionale della "quarantena sociale" precedentemente vigente solo su parte del territorio venezuelano.

Nella stessa giornata il Venezuela presentava formale richiesta al Fondo monetario internazionale di un finanziamento di 5 miliardi di dollari, dichiaratamente finalizzato ad affrontare la pandemia.

Juan Guaidò, una settimana dopo faceva appello all'assistenza umanitaria internazionale, accusando il governo in carica di incapacità nell'affrontare il coronavirus, oltre tutto tenendo nascosto l'effettivo numero dei contagi. A più riprese la dirigenza ufficiale del Venezuela richiedeva la sospensione delle sanzioni imposte al paese, giustificando la richiesta con le evidenti urgenze umanitarie e sanitarie - in particolare la vicepresidente esecutiva Rodriguez rivelava il 26 marzo di aver presentato richiesta a dodici governi per lo sblocco dei fondi venezuelani in una trentina di banche.

Una mossa politica importante sembrava nella stessa giornata del 26 marzo quella del presidente Maduro di invitare le opposizioni, o almeno una parte di esse, a un dialogo politico nazionale volto a migliorare la risposta del Venezuela alla pandemia.

Il 30 marzo un'articolazione dell'Organizzazione degli Stati americani, ovvero la Commissione interamericana per i diritti umani, esprimeva grave preoccupazione per gli effetti della pandemia in Venezuela, un paese che per motivi di scontro politico e di difficoltà economiche era già in preda a una prolungata crisi umanitaria, con particolare riguardo per il settore sanitario.

La Commissione esortava inoltre gli Stati ospitanti esuli venezuelani nella regione ad agire con decisione per ridurre gli effetti di un potenziale contagio di massa tra i profughi. La Commissione citava infine la dichiarazione di sei giorni prima dell'Alto commissario dell'ONU per i diritti umani, Michelle Bachelet, con la quale si chiedeva una riconsiderazione degli apparati sanzionatori nei confronti dei paesi investiti dalla pandemia.

L'8 aprile il presidente Maduro, in presenza di dati ufficiali che riportavano 166 contagi e sette vittime nel paese, ordinava il ricovero in ospedale di tutti i casi confermati di Covid-19, come misura più efficace per il contenimento della pandemia. Quattro giorni dopo, l'allarme nazionale del 13 marzo era esteso per ulteriori 30 giorni. Il 16 aprile era la volta della CARICOM (la Comunità caraibica cui aderiscono 15 Stati e territori

centroamericani) di pronunciarsi con una risoluzione per la revoca delle sanzioni degli Stati Uniti contro il Venezuela e Cuba, nel quadro della lotta al coronavirus.

Nella seconda metà di aprile il Venezuela era teatro di rivolte e saccheggi, in presenza di elevati costi dei generi alimentari e scarsità di carburanti: nello Stato meridionale di Bolívar la repressione dei gruppi armati fedeli al governo di Nicolas Maduro provocava almeno una vittima, un ventinovenne, mentre numerosi feriti si registravano nelle proteste nel resto del Venezuela.

Alla fine di maggio *Human Rights Watch* e la *John Hopkins University*, che già alcuni giorni prima avevano attirato l'attenzione sulla crisi umanitaria del Venezuela, criticavano duramente i dati ufficiali del regime sul contagio da coronavirus - che a fine maggio erano pari a un totale di oltre 1.100 contagiati e 10 morti -, qualificandoli come assurdi e non credibili in un paese con difficoltà tanto gravi nel sistema sanitario. Secondo le due organizzazioni il numero delle vittime poteva più credibilmente attestarsi sulla cifra di trentamila.

Il 3 giugno il Governo venezuelano e l'opposizione guidata da Guaidò annunciavano di aver raggiunto un accordo per collaborare nella raccolta di fondi finalizzati alla lotta al coronavirus, con il sostegno dell'Organizzazione panamericana della salute. Proprio a tale organizzazione la Spagna trasferiva fondi appartenenti al Venezuela ma bloccati nel proprio territorio, come primo risultato dell'accordo tra governo e opposizione di Caracas.

Il 13 giugno le autorità venezuelane annunciavano l'estensione di ulteriori trenta giorni dell'emergenza nazionale per far fronte alla pandemia: il testo del decreto di proroga sottolineava la necessità di mantenere la quarantena sociale, nonché la facoltà dell'esecutivo nazionale di adottare ogni misura necessaria per contenere il contagio.

In tutto il periodo della lotta al coronavirus, comunque, il Venezuela riceveva decine e decine di tonnellate di aiuti dalle Nazioni Unite, dalla Cina, dalla Russia, dall'Unione europea e dalla Croce rossa internazionale, nonché dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica, dalla Turchia, dall'Iran e dalla Germania.

## Bolivia

Dopo che il rapporto preliminare della missione di osservazione elettorale dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA) ha segnalato diverse irregolarità nelle elezioni del 20 ottobre 2019, la Bolivia è stata scossa da violente proteste. Come si è arrivati a questo punto? Dopo l'approvazione della nuova Costituzione nel 2009, il presidente Evo Morales aveva organizzato nel 2016 un referendum per permettere tre rielezioni presidenziali consecutive, pensando così di spianarsi la strada per ottenere un quarto mandato presidenziale essendo già stato Presidente dal 2006 al 2009, prima della nuova Costituzione.

La maggioranza dei boliviani si è opposta e nel referendum ha votato contro la rielezione. Morales nel 2017 è riuscito a fare annullare il risultato del referendum attraverso un verdetto della Corte Costituzionale, da lui controllata, secondo il quale impedirgli la possibilità di essere rieletto sarebbe stata una violazione dei suoi diritti umani. Verdetto simile ad altri già adottati da altre corti costituzionali latinoamericane per permettere la rielezione di presidenti con tendenze "caudilliste" (Daniel Ortega, Nicaragua 2014; Juan Orlando Hernandez, Honduras 2015).

Morales dunque si è ripresentato alle elezioni del 2019 contro la volontà della maggioranza dei boliviani, in un contesto di forte polarizzazione politica, trascinando il paese nella crisi politico-elettorale di ottobre che ha causato decine di morti.

In un tentativo di allentare le tensioni, poco dopo le elezioni Morales ha invitato una nuova missione dell'OSA a condurre un *audit* post-elettorale per indagare sulle accuse emerse durante l'osservazione delle elezioni.

Il rapporto della missione però ha rilevato "una chiara manipolazione" e "significative irregolarità" gestite dal Tribunale supremo elettorale boliviano (TSE), ivi compresa la diffusa manipolazione della trasmissione dei risultati elettorali, nonché l'alterazione del computo dei voti: l'OSA ha quindi raccomandato di indire nuove elezioni e nominare nuovi membri del TSE. Per qualche settimana la Bolivia è sembrata sull'orlo della guerra civile e dopo un periodo di stallo in cui sono aumentati gli scontri tra sostenitori e oppositori di Morales, il capo di Stato maggiore dell'esercito ha invitato il Presidente alle dimissioni. Poco dopo Morales è fuggito in Messico, dove gli è stato offerto asilo politico.

Un governo *ad interim*, guidato dall'ex vicepresidente del Senato e rappresentante dell'opposizione Jeanine Añez, è subentrato a Morales il 12 novembre, con l'obiettivo principale di portare a nuove elezioni.

La Corte costituzionale si è pronunciata a favore dell'incarico ad Añez, anche se Morales dal Messico ha dichiarato che si è trattato di un colpo di Stato. Il 23 novembre, dopo settimane di disordini e violente proteste, il parlamento boliviano ha approvato una legge elettorale speciale.

Per pacificare il paese, i legislatori del MAS (il partito di Morales), che ancora controllano tre quarti del Senato e della Camera dei deputati, hanno concordato di negoziare con i legislatori della minoranza d'opposizione, e un consenso unanime è stato raggiunto per approvare la legge che ha invalidato le elezioni di ottobre e ha convocato

una nuova tornata elettorale per il 3 maggio 2020<sup>2</sup>, impedendo a Morales e al suo vicepresidente Alvaro García Linera di candidarsi. Dopo la partenza di Morales dal paese, l’insediamento del governo provvisorio e settimane di violenti scontri tra sostenitori e oppositori di Morales, nel paese è stata finalmente ripristinata una fragile tregua.

Tuttavia, la tensione resta alta tra la maggioranza del MAS in Parlamento e il governo *ad interim*, così come tra i sostenitori del MAS e quelli dell’opposizione. Dopo le prime settimane di caos interno a seguito della fuga di Morales, il MAS si è riorganizzato e l’*ex* Presidente, ora passato dal Messico all’Argentina, è stato nominato responsabile della campagna elettorale del partito per le prossime elezioni.

Ciò gli consente di guidare la strategia elettorale del MAS e influire sulla nomina del candidato alla presidenza per il partito, Luis Arce, suo ministro dell’economia. Sul fronte anti-Morales, le proteste successive al 20 ottobre hanno fatto emergere il *leader* di estrema destra e fondamentalista cattolico Luis Fernando Camacho. Anch’egli si è candidato alla presidenza per le prossime elezioni, così come la Presidente *ad interim* Jeanine Añez.

L’opposizione, che nell’ottobre 2019 si era raggruppata a sostegno di un solo candidato, il centrista Carlos Mesa, è ora divisa addirittura in sette schieramenti. Secondo gli ultimi sondaggi d’opinione il MAS continua ad essere il primo partito boliviano e il suo candidato Luis Arce può contare su circa il 40% dei consensi, mentre Mesa e Añez seguono appaiati intorno al 20% ciascuno. Se questi numeri si confermassero nei prossimi mesi e l’opposizione non decidesse di raggrupparsi in un’unica coalizione, il MAS e Arce potrebbero vincere al primo turno elettorale<sup>3</sup>.

Nel frattempo, il governo *ad interim* è andato ben al di là del suo mandato di “amministratore” delle elezioni e sta mettendo in atto una serie di politiche volte a promuovere un cambiamento radicale rispetto al governo del MAS. Prima su tutte risalta l’uscita della Bolivia dall’ALBA, il riconoscimento del governo *ad interim* venezuelano di Juan Guaidó, l’interruzione delle relazioni diplomatiche con Cuba e il ristabilimento delle relazioni diplomatiche di alto livello con gli Stati Uniti, che non avevano un ambasciatore nel paese da più di dieci anni.

Al di là della perplessità sulla validità di decisioni strategiche che non spettano a un governo di transizione, si nota anche un preoccupante atteggiamento diffuso nel governo interinale di revanchismo nei confronti di tutto ciò che viene associato con gli anni di Morales, soprattutto le grandi conquiste d’emancipazione sociopolitica della maggioranza indigena del paese. Non sono mancate nei primi giorni del nuovo governo dichiarazioni apertamente razziste di membri dell’esecutivo.

La crisi elettorale di ottobre ha portato a un’ulteriore polarizzazione del paese, con l’emersione di un forte raggruppamento di destra che sostiene i candidati Camacho e Añez da una parte e un MAS più radicalizzato dall’altra, abbandonato dalla piccola borghesia

<sup>2</sup> Il TSE ha deciso di posticipare il processo elettorale a causa del Covid-19. Attualmente tutte le forze politiche stanno dialogando per raggiungere un accordo sulla nuova data.

<sup>3</sup> La legge elettorale boliviana stabilisce che non si va a un ballottaggio se il candidato con più voti ottiene più del 40% e vi è una differenza di oltre il 10% tra il primo e il secondo candidato.

urbana che una volta lo appoggiava, ma sempre forte del sostegno della Bolivia indigena e rurale, soprattutto nella parte andina del paese a Occidente e nelle zone pre-andine dove cresce la pianta della coca.

In questo contesto sembra difficile l'elezione di un candidato moderato e chiunque vinca dovrà comunque fare i conti con un'opposizione agguerrita. Infatti, se il MAS non dovesse conquistare la presidenza avrebbe comunque una forte rappresentanza in parlamento. Lo stesso vale per lo scenario contrario, che vedrebbe un Presidente del MAS governare con un potere legislativo molto probabilmente controllato da una maggioranza d'opposizione, sebbene divisa in molti partiti.

In questo scenario di difficile governabilità, il prossimo governo boliviano dovrebbe portare avanti una politica di pacificazione nazionale per sanare le ferite profonde della crisi politica di ottobre, ma dovrebbe anche assicurare che il paese non piombi in una divisione settaria tra sostenitori e oppositori del MAS.

Questa divisione rischia di far riemergere un conflitto non solo politico, ma anche etnico e regionale. Gran parte dell'elettorato del MAS, infatti, è indigeno, mentre gran parte dell'elettorato d'opposizione è meticcio o bianco. Mentre questa divisione era meno definita negli anni in cui il MAS era capace di raccogliere più del 60% dei voti, oggi è nuovamente chiara. Queste due identità corrispondono anche a una divisione geografica tra l'Occidente andino e pre-andino, principalmente indigeno, e l'Oriente delle pianure amazzoniche e pre-amazzoniche, principalmente meticcio e bianco.

Una divisione etnico-geografica che nei primi anni del governo Morales, tra il 2006 e il 2009, aveva portato il paese sull'orlo di una secessione dell'Oriente che non si riconosceva nell'ideologia indigeno-socialista del MAS. Lo scenario di polarizzazione che si prospetta all'orizzonte è particolarmente preoccupante in questo senso e potrebbe ravvivare antiche tensioni.

L'Unione Europea ha giocato un ruolo fondamentale nella mediazione che ha portato ad una risoluzione pacifica della crisi elettorale di ottobre, così come nei negoziati politici tra la maggioranza legislativa del MAS e il governo interinale di Añez che hanno permesso l'approvazione all'unanimità della nuova legge elettorale.

Unico attore internazionale di peso percepito come realmente neutrale in Bolivia, la UE dovrà continuare a sostenere e spingere affinché il nuovo governo che sarà eletto promuova una politica di riconciliazione tra le parti. In questo senso sarà importante anche un rinnovato impegno della cooperazione internazionale allo sviluppo in Bolivia che, sebbene non in crisi economica e con una crescita del PIL prevista intorno al 3% per il 2020, è entrata già da tempo in un processo di decelerazione rispetto agli anni del *boom* delle *commodities* che forzerà il nuovo governo a una stretta sulla spesa pubblica. Ciò potrebbe causare un acuirsi della conflittualità sociale in un contesto di fragilità politica.

Il 18 marzo le autorità boliviane, in particolare la presidente *ad interim* Jeanine Añez - a capo dello Stato dopo le dimissioni e la fuga all'estero dell'ex presidente Evo Morales - annunciavano misure della validità di due settimane per contrastare l'avanzata del coronavirus, tra le quali la chiusura totale delle frontiere, la sospensione dei voli e

restrizioni anche nei trasporti terrestri. Poche ore dopo era approvato un decreto che dichiarava l'emergenza sanitaria in tutta la Bolivia e l'obbligo di quarantena (di fatto un coprifuoco) per tutta la popolazione tra le 17 e le cinque del mattino.

Erano altresì proibite le riunioni a carattere sociale, culturale, sportivo e religioso, e comunque ogni raggruppamento di persone. Si disponeva altresì la riduzione nella giornata lavorativa a cinque ore, dalle 8 alle 13, negli uffici, negli esercizi commerciali e nelle fabbriche adeguatamente protetti dal coronavirus.

Veniva poi disposto di fare ricorso alle forze di sicurezza e alle forze armate per far rispettare tutte le restrizioni di cui in precedenza, a partire dall'obbligo di quarantena. Il Ministero boliviano dell'interno evidenziava con disappunto come alcuna autorità a livello locale avessero adottato iniziative non coordinate con il centro - in tal senso il ricorso alle forze armate avrebbe senz'altro costituito un giro di vite nei rapporti centro-periferia.

Va infine segnalato che dopo un accordo tra le parti politiche il presidente dell'autorità elettorale annunciava lo svolgimento delle elezioni generali boliviane per il 6 settembre successivo - la scadenza originaria era prevista per il 3 maggio, ma l'impatto della pandemia aveva reso impossibile la consultazione.

## Ecuador

Dopo 10 anni (2007-2017) di regime sempre più personalistico del Presidente Rafael Correa, fedele alleato dei venezuelani Hugo Chávez e Nicolás Maduro e del boliviano Evo Morales, il suo ex vicepresidente (2007-2013), compagno di partito ed erede politico Lenín Moreno è stato eletto Presidente dell'Ecuador nel febbraio 2017.

Poco dopo il suo insediamento, a maggio dello stesso anno, con un cambiamento di rotta del tutto inaspettato Moreno ha iniziato ad attuare una serie di riforme politiche ed economiche per reindirizzare il paese verso la democrazia liberale e l'economia di mercato. Tali riforme includono fra l'altro il ritiro del sostegno al Venezuela di Nicolás Maduro e il riconoscimento di Juan Guaidó, il ripristino dei pieni rapporti diplomatici con gli Stati Uniti e la riapertura alla cooperazione internazionale, limitata sotto Correa, per rafforzare i settori della *governance* democratica e dei diritti umani.

Oggi, dopo tre mandati presidenziali consecutivi di Correa, l'Ecuador rappresenta un esempio interessante nella regione di un tentativo di consolidamento democratico che sembra essere più pacifico e istituzionale rispetto a quelli che si stanno verificando negli altri paesi che hanno fatto parte del blocco bolivariano. Tuttavia, la sorprendente svolta di Moreno ha comportato un costo per la stabilità politica del paese. A seguito del brusco cambiamento di direzione del nuovo Presidente rispetto alle politiche del passato, il partito di maggioranza *Alianza País* si è diviso tra sostenitori di Moreno e sostenitori dell'ex Presidente Correa. Attualmente il governo non ha una maggioranza (40 deputati su 137) nell'Assemblea Nazionale, il parlamento unicamerale, e gli iter parlamentari sono soggetti ad alleanze mutevoli e a difficili negoziati tra tutti i partiti politici.

Le divisioni tra i sostenitori di Moreno e di Correa si riflettono anche nei centri decisionali delle principali istituzioni statali, dove la mancanza di accordo rischia di portare a una situazione di stallo istituzionale e all'incapacità di metter in atto gli obiettivi programmatici del governo. Un esempio palese viene dato dal Consiglio Nazionale Elettorale (CNE), organo responsabile per l'organizzazione delle elezioni generali del febbraio 2021, attualmente paralizzato da lotte intestine. Questa situazione sta limitando la capacità del governo di mettere in atto alcune delle politiche fondamentali per il processo di rafforzamento democratico e istituzionale.

A complicare questo processo contribuisce anche il contesto economico internazionale e, come per gli altri paesi presi in analisi, il crollo dei prezzi delle materie prime del 2014, che ha avuto un impatto negativo sugli introiti fiscali. L'Ecuador ha bisogno di diversificare la propria economia e attrarre investimenti esteri e Moreno sta cercando di ridurre la dipendenza del paese dall'esportazione delle materie prime, mentre prova a promuovere l'iniziativa privata.

Allo stesso tempo, però, le esigenze di finanziamento della spesa pubblica lo hanno costretto a rivolgersi al Fondo monetario internazionale (FMI), così come alla Banca mondiale, alla Banca interamericana di sviluppo e alla Banca latino-americana di Sviluppo, che all'inizio del 2019 hanno concesso all'Ecuador un pacchetto congiunto di aiuti finanziari da 10,2 miliardi di dollari.

Per ottenere questo finanziamento Moreno ha dovuto promettere di rimettere ordine nelle finanze del paese attraverso varie riforme, tra le quali la cancellazione dei sussidi per il carburante esistenti da più di 40 anni, che costavano al governo all’incirca 1,4 miliardi di dollari all’anno.

Se da un punto di vista meramente contabile l’analisi di Moreno era giusta, il governo non aveva fatto i conti con l’impatto sociale che tali tagli avrebbero causato: quando essi sono entrati in vigore a ottobre 2019, quasi istantaneamente i prezzi della benzina sono saliti alle stelle e quelli del diesel sono addirittura raddoppiati. Immediatamente sono scoppiate proteste, guidate da sindacati dei trasporti, sostenitori di Correa e organizzazioni dei popoli indigeni, che per un paio di settimane hanno messo in ginocchio l’intero paese.

Le organizzazioni indigene in particolare, che già vedevano con sospetto il “tradimento” politico di Moreno, hanno un peso politico particolarmente forte nel paese e attraverso blocchi stradali e il sequestro dei campi petroliferi sono riuscite a bloccare oltre il 10% della produzione petrolifera dell’Ecuador. Dopo settimane di scontri tra forze dell’ordine e manifestanti che hanno provocato decine di morti e migliaia di feriti e arresti, Moreno ha ceduto e ha annunciato un ripristino parziale dei sussidi per venire incontro ai bisogni dei settori più colpiti dai tagli.

Così è rientrata la crisi politica, ma il problema è che non ci sono molte altre misure economiche che l’amministrazione Moreno, nella sua posizione di debolezza politica, possa adottare per aumentare le entrate pubbliche. Il taglio dei sussidi per il carburante era stato deciso perché il governo era preoccupato di non riuscire a far approvare un aumento dell’aliquota dell’IVA.

Altre soluzioni per ottenere risultati immediati sul piano dei conti pubblici sono una riduzione dei salari, il taglio dei posti di lavoro del settore pubblico o l’aumento delle privatizzazioni; tutte misure che avrebbero avuto un costo sociale ancora più alto ed è improbabile che Moreno voglia metterle in atto, specialmente a un anno dalle elezioni presidenziali che si terranno nel febbraio 2021. Come alternativa, Moreno intende aumentare le tasse sulle entrate delle grandi società e sui patrimoni delle classi più abbienti del paese, ma si stima che questo porterebbe nelle casse dello Stato tra 500 milioni e un miliardo di dollari, cifra lontana da quella necessaria per coprire i prestiti del FMI e delle altre istituzioni finanziarie internazionali (IFI).

Il 2020 per Lenín Moreno, che oggi ha un consenso inferiore al 20%, si prospetta come un anno estremamente difficile sul fronte politico-economico. Ma come è possibile che un Presidente eletto nel 2017 con il 51% dei voti sia arrivato a questo punto in appena due anni di governo? Molto è dovuto alla percezione del suo tradimento politico-economico nei confronti di Correa e di quella che molti dei suoi ex sostenitori definiscono come “la svolta a destra”. Ma se è vero che la politica economica ecuadoriana può essere considerata a tutti gli effetti più liberista rispetto al passato recente, è meno chiaro se la rottura sia avvenuta sotto Moreno. Per questo si parla di “percezione”.

In effetti già a partire dal 2014, quando inizia la caduta dei prezzi delle materie prime, Correa aveva avviato un adeguamento fiscale per supplire alla caduta delle entrate

generate dal petrolio e continuare a finanziare la spesa pubblica, indebitandosi internazionalmente e svendendo contratti di sfruttamento petrolifero a compagnie straniere.

Come parte di questa strategia sono aumentati anche i prestiti concessi dalla Cina, con la quale l'Ecuador nel 2016 è arrivato ad avere un debito superiore agli otto miliardi di dollari. Come contropartita Correa ha offerto di vendere in anticipo milioni di barili di petrolio alla Cina a condizioni favorevoli, impegnando l'Ecuador a inviare il 90% di tutto il suo greggio esportabile al gigante asiatico fino al 2024.

Moreno quindi ha ereditato una situazione già complessa da Correa, che ha indebitato il paese a condizioni sfavorevoli pur di continuare con i programmi di assistenzialismo di breve termine, che sebbene non risolvano i problemi strutturali di un'economia dipendente dalle materie prime, rappresentano un capitale fondamentale per assicurarsi un consenso politico. Il nuovo Presidente deve gestire una situazione difficile che non lascia molto spazio di manovra, e dopo le proteste dell'ottobre 2019 Moreno farà fatica a mettere in atto le ambiziose riforme strutturali e la politica di austerità che potrebbero rimettere economicamente in piedi l'Ecuador.

Il programma di riforma economica del governo è sostenuto dai prestiti del FMI e delle altre IFI. Tuttavia, la sua attuabilità verrà messa a dura prova da un anno che sarà caratterizzato da instabilità politica e conflittualità sociale latente. Moreno ormai guida un governo debole, senza maggioranza parlamentare ed inviso alla maggior parte della popolazione, che lo associa a un cambiamento di tendenza economica rispetto agli anni del benessere di Correa, legato ai prezzi alti delle *commodities* prima del 2014 e a una strategia d'indebitamento irresponsabile tra il 2014 e il 2016.

Con l'avvicinarsi delle elezioni del febbraio 2021 è probabile che il Presidente – che ha mostrato scarso interesse per la *leadership* del suo partito, *Alianza País* – vedrà un'ulteriore diminuzione del suo consenso nell'Assemblea Nazionale, dove i legislatori tenteranno di prendere le distanze da riforme economiche impopolari. Nel frattempo, la frammentazione politica renderà difficile qualsiasi riforma.

Il Congresso è oramai ostaggio del blocco a favore di Correa e del conservatore *Partido Social Cristiano* (PSC), che mettono in pratica un ostruzionismo sistematico. La fragile alleanza di *Alianza País* con parte della destra parlamentare è crollata a febbraio, costringendo il governo a una strategia negoziale continua con partiti minoritari per cercare di portare avanti le proprie iniziative legislative. Strategia che però potrebbe permettere di approvare alcune delle riforme economiche previste dal pacchetto di aiuti di FMI e IFI, comprese le misure per rafforzare l'indipendenza del *Banco Central del Ecuador*.

Moreno ha dichiarato che non intende ripresentarsi nelle elezioni del prossimo anno e, considerato l'impegno del suo governo nel portare avanti politiche economiche impopolari, è comunque improbabile che qualsiasi candidato di *Alianza País* abbia una possibilità di vittoria. Un candidato sostenuto da Correa (auto-esiliatosi in Belgio per sfuggire a una serie di processi in Ecuador per reati che vanno dalla corruzione al sequestro di oppositori politici) potrebbe avere un peso importante e catalizzare lo

scontento dei gruppi sociali più colpiti dalle riforme di Moreno. Chi potrebbe trarre beneficio dalla frammentazione della sinistra tra *morenisti* e *correisti* però è soprattutto il PSC, che è andato molto bene nelle elezioni municipali di marzo 2019 e si sta presentando come strenuo oppositore del Presidente, anche se è possibile che se il suo candidato fosse eletto, la sua vocazione centrista non gli permetterebbe di allontanarsi poi tanto dalle politiche dell'attuale governo sia sul fronte economico che su quello delle relazioni internazionali, caratterizzate dal riavvicinamento agli Stati Uniti e dalla rottura con l'ALBA.

Già alla metà di marzo 2020 l'Ecuador adottava una normativa di emergenza - con un decreto del presidente della Repubblica Lenin Moreno - per far fronte all'impatto del coronavirus: le misure comprendevano la quarantena per chiunque provenisse da paesi già colpiti in modo rilevante dalla pandemia; restrizioni per qualunque evento implicante concentramento di persone, inclusi i riti religiosi - demandati alla via telematica; introduzione del telelavoro ove possibile; misure di prevenzione del contagio nei trasporti pubblici; coprifuoco notturno dalle 21 alle cinque del mattino; sospensione dei voli nazionali e dei trasporti interprovinciali di passeggeri; chiusura dei servizi pubblici, ad eccezione dei servizi sanitari, dei supermercati e delle banche.

In sostanza veniva fatto obbligo ai cittadini di restare a casa, salvo alcune documentate eccezioni - del tutto analoghe a quelle adottate progressivamente nello stesso periodo in Italia. Anche in Ecuador, del resto, come nel nostro Paese, oltre due terzi dei contagi e dei deceduti si concentravano nella provincia di Guayas e soprattutto nel capoluogo Guayaquil, il più importante centro portuale e industriale ecuadoriano.

La ministra della sanità Andramuno annunciava la messa a disposizione di 22 ospedali dedicati esclusivamente a pazienti contagiati dal Covid-19. Meno di una settimana dopo, tuttavia, la stessa Andramuno si dimetteva dalla propria carica, lamentando la mancanza di risorse sufficienti per il suo Ministero nel contrasto all'espansione del coronavirus.

Verso la fine di marzo il *trend* dei contagiati e dei morti in Ecuador si mostrava in sensibile ascesa: le autorità di governo, e specificamente il Ministro dell'economia Martinez, decidevano di avvalersi del "periodo di grazia" di 30 giorni prima di procedere al rimborso degli interessi di alcuni titoli del debito estero, per poter destinare tutte le risorse possibili alla lotta contro la pandemia.

L'Ecuador risultava inoltre nel suo complesso il primo paese in America latina per indice di contagio in rapporto alla popolazione. In questo contesto si annunciavano ulteriori misure restrittive quali la sospensione delle lezioni scolastiche e del sistema di trasporto internazionale per tutto il mese di aprile. Si estendeva invece anche al successivo mese di maggio la sospensione di eventi di massa e spettacoli pubblici. Si prevedeva altresì un sistema a semaforo per poter diversificare le misure restrittive nelle varie aree del paese in rapporto alla gravità della pandemia. Questa gravità si rendeva tragicamente evidente proprio nel principale focolaio del paese, Guayaquil, dove decine di corpi di deceduti per il coronavirus erano abbandonati per le strade prima che le autorità riuscissero a recuperarli.

All'inizio di aprile il governo ecuadoriano avanzava una nuova proposta di dilazione del servizio del debito nazionale, proponendo la sospensione della riscossione degli interessi fino al 15 agosto 2020. In tal modo si prevedeva di liberare oltre 800 milioni di dollari a favore del settore sanitario nazionale e per compensare la forte diminuzione delle entrate petrolifere del paese per la caduta dei prezzi internazionali del greggio. In questo contesto il presidente della Repubblica Moreno annunciava anche la riduzione del 50% degli stipendi degli alti funzionari dello Stato e delle cariche politiche per alimentare il fondo di sostegno alle fasce della popolazione più svantaggiate.

Per quanto concerne l'incremento dei contagi e dei deceduti lo stesso presidente Moreno doveva ammettere che le cifre ufficiali riflettevano solo una parte della realtà. In effetti gli apparati statistici del paese erano impegnati in un ricalcolo, considerando tra i deceduti anche i casi probabili di coronavirus.

All'inizio di maggio il presidente Moreno annunciava l'estensione per altri 30 giorni dello stato di eccezione imposto nel paese dal 16 marzo. L'ultimo rapporto delle autorità sanitarie riportava quasi 32.000 contagi e oltre 1.500 morti.

Il 19 maggio il Capo dello Stato annunciava un piano di austerità per far fronte alla pandemia e alla riduzione di 12 miliardi di dollari delle entrate petrolifere: nel contempo Lenin Moreno rendeva noto che il governo intendeva stanziare un miliardo di dollari per riattivare l'economia. Le misure di austerità si presentavano drastiche, con la riduzione di due ore dell'orario di lavoro dei dipendenti pubblici e un parallelo taglio dei salari del 25%; la privatizzazione o liquidazione di sette imprese pubbliche - tra cui le ferrovie, le poste e l'organismo di gestione dei media pubblici; l'eliminazione o fusione di dieci tra ministeri e istituzioni pubbliche; la dichiarazione di fallimento della deficitaria compagnia aerea Tame - proteggendo in qualche modo le rotte non coperte dall'offerta privata - e la riduzione della rete diplomatica dell'Ecuador all'estero.

Tra le misure annunciate anche una ristrutturazione del debito estero che nelle previsioni avrebbe consentito di risparmiare 1,3 miliardi di dollari. Per quanto concerne gli insegnanti la riduzione dell'orario di lavoro sarebbe stata di una sola ora giornaliera, incentivando nel contempo l'insegnamento a distanza attraverso le piattaforme tecnologiche esistenti.

Alla data del 19 maggio l'Ecuador era il secondo paese in America Latina per numero di morti (circa 2.800) e registrava circa 33.500 contagi. L'incidenza percentuale dei morti di coronavirus per milione di abitanti era la più alta in Sudamerica.

Questa situazione molto critica non mancava di provocare verso la fine di maggio la discesa in piazza di migliaia di persone nella capitale e a Guayaquil, per protestare contro le misure di austerità annunciate dal governo - che dovevano comportare circa 4 miliardi di dollari di risparmio nella spesa pubblica. In particolare a Quito pubblici impiegati, insegnanti, studenti, sindacalisti e membri delle comunità indigene davano vita a incidenti con la polizia.

A parziale temperamento delle misure di austerità il 19 giugno il parlamento ecuadoriano approvava una Legge sul sostegno umanitario, che bloccava fino a marzo

2021 l'aumento delle tariffe dei servizi di base (acqua, energia elettrica, telecomunicazioni e servizi Internet), impedendo altresì i tagli delle forniture per mancato pagamento fino a due mesi dopo la conclusione dello stato di emergenza nazionale. La legge stabiliva inoltre una riduzione del 10% delle bollette elettriche nel quadrimestre da marzo a giugno 2020 per le fasce di reddito più svantaggiate. La legge prevedeva altresì il blocco di fatto dei licenziamenti dei lavoratori, che avrebbero potuto avvenire solo in caso di cessazione effettiva dell'attività dell'impresa.

## Cile

L'11 marzo 2020 ha segnato il trentesimo anniversario della fine della dittatura guidata dal generale Augusto Pinochet. Il Cile è stato l'ultimo paese del Sud America a riconquistare la democrazia dopo Bolivia, Argentina, Brasile, Uruguay e Paraguay, e l'unico a ereditare una costituzione imposta da un regime dittatoriale. Una costituzione adottata nel 1980 sotto Pinochet e originariamente disegnata per garantire un ruolo preponderante delle forze militari sulla politica e una rappresentanza squilibrata a favore della destra conservatrice nel potere legislativo.

Dal ritorno alla democrazia nel 1990 fino ad oggi alcuni degli aspetti meno democratici della Costituzione sono stati aboliti. Le riforme del 2005 hanno sancito la scomparsa dei senatori designati – non eletti – a vita, l'annullamento del ruolo di tutela delle forze armate sul governo e la cessazione dell'impossibilità di destituzione dei loro comandanti in capo. Nel 2015 si è riformata la legge elettorale binominale<sup>4</sup>, che aveva garantito fino allora una sovra rappresentazione della destra, a favore del sistema proporzionale attualmente in vigore.

Tuttavia, le riforme democratiche degli ultimi decenni non hanno modificato il sistema economico ereditato da Pinochet, caratterizzato da forti disuguaglianze sociali che sono all'origine dei movimenti di protesta scoppiati ad ottobre del 2019. Quello che da alcuni analisti viene definito il miracolo economico cileno, le cui fondamenta vennero gettate dal regime di Pinochet attraverso *deregulation* e privatizzazioni selvagge, in effetti è riuscito a portare il PIL *pro capite* da 2.500 dollari nel 1990 a 15.346 nel 2017, ma allo stesso ha permesso che l'1% della popolazione accumulasse il 33% di quello stesso PIL.

Il Cile oggi figura tra i 25 paesi con i tassi di disuguaglianza più alti del mondo, ed è il primo per disuguaglianza tra i membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).

Questa disuguaglianza si traduce in salari medi molto bassi, precarietà diffusa, pensioni (private) irrisorie, un sistema fiscale regressivo, il sistema d'istruzione superiore più costoso dell'America latina e un sistema di salute pubblica con poche risorse. In un paese in cui il costo della vita è simile a quello dell'Italia, la metà dei lavoratori ha un reddito mensile inferiore a 500 euro e l'80% delle famiglie deve indebitarsi per sopravvivere.

In questo contesto non sorprende il dato riportato dall'ultima inchiesta "Latinobarometro" (un'inchiesta d'opinione pubblica regionale che ogni anno, dal 1995, analizza le percezioni socioeconomiche e politiche dell'intera regione) per cui secondo il 74% dei cileni il paese è governato da un piccolo gruppo di potenti a proprio esclusivo beneficio.

---

<sup>4</sup> Il sistema elettorale utilizzato nelle elezioni legislative cilene dal 1989 al 2013 era noto come sistema *binomiale* o *binominale*. In linea di principio si trattava di un sistema di rappresentanza proporzionale, ma la proporzionalità era limitata alle prime due liste per numero di voti. In questo modo la lista che arrivava al secondo posto (di solito la coalizione di destra) poteva raggiungere il 50% di rappresentanza (uno dei due seggi) con poco più di un terzo dei voti.

Così a ottobre è stato sufficiente l'annuncio del governo di Sebastián Piñera di voler aumentare il costo del trasporto pubblico del 3,7% per innescare la miccia che ha fatto esplodere il paese. Proteste iniziate per il prezzo dei trasporti si sono rapidamente trasformate in proteste di massa contro il sistema, alle quali dall'inizio il governo ha riposto con sprezzo e una repressione militare che ha causato decine di morti e migliaia di denunce per violazioni dei diritti umani, facendo riemergere i ricordi della brutale dittatura di Pinochet. Per chi conosce il paese, però, l'esplosione dello scontento sociale non è una sorpresa.

Da anni le disuguaglianze socioeconomiche stavano trasformando il Cile in un vulcano dormiente, che già nel 2006 e nel 2011 era stato scosso da forti proteste. Allora come oggi i protagonisti erano gli studenti universitari che dettero inizio a mobilitazioni che a poco a poco sono state affiancate dalla classe media urbana. Allora come oggi queste grandi mobilitazioni sociali si caratterizzavano per il fatto di non identificarsi con nessuna bandiera politica ed essere promosse e coordinate soprattutto da giovani non legati a forze politiche tradizionali e che esprimono l'esigenza di un profondo cambiamento.

Che non si tratti di proteste di destra o di sinistra sembra chiaro. Un sondaggio fatto a novembre, durante le ultime proteste, mostrava una popolarità del 14% del Presidente Piñera, di destra, e indicava che tutti i partiti di sinistra e di centrosinistra erano al di sotto di tale cifra ad eccezione del *Frente Amplio*, che raggiungeva un consenso del 16%, solo due punti al di sopra del Presidente. Un giudizio impietoso nei confronti della politica tradizionale e non (il *Frente Amplio* si può considerare un *Podemos* cileno), accompagnato dalla richiesta dei manifestanti di un nuovo contratto sociale per il Cile.

Dopo settimane di manifestazioni ininterrotte, nonostante concessioni importanti del governo Piñera, tra cui un aumento del 20% delle pensioni, l'unica soluzione alla crisi politica è stata la convocazione di un referendum per stabilire se il paese avrà una nuova Costituzione. Così ad aprile 2020, o nella data in cui si terrà il referendum alla luce degli sviluppi legati alla diffusione del Covid-19, a 30 anni dal ritorno della democrazia, sembra che il Cile inizierà il processo per liberarsi definitivamente delle ultime due eredità di Pinochet. Perché al di là di una nuova Costituzione politica è chiaro che chiunque governerà il paese dovrà anche ripensare il modello economico.

Se il SI passerà nel referendum, come suggeriscono attualmente i sondaggi, il Cile entrerà in un processo lungo due anni per promulgare una nuova Costituzione, che potrebbe cambiare profondamente il paese. Il referendum determinerà anche se la nuova Costituzione dovrà essere redatta da una Costituente mista, formata da una metà di parlamentari attualmente in carica e una metà di costituenti eletti, o da un'Assemblea Costituente eletta completamente *ex novo*.

La vittoria del sì darebbe ufficialmente inizio al processo costituente, che si aprirebbe – ignorando qui eventuali stravolgimenti dell'intero calendario che potrebbe essere modificato a causa del Covid-19 – con l'elezione dei costituenti ad ottobre 2020. L'Assemblea dovrebbe iniziare a deliberare a fine novembre 2020 con un mandato iniziale di nove mesi e la nuova Costituzione potrebbe essere presentata ai cileni a fine

novembre 2021. A quel punto si dovrebbe indire un referendum tra gennaio e marzo 2022 per accettare o respingere la nuova “magna carta”.

Se il sì dovesse vincere nel referendum del 2022, la nuova Costituzione entrerebbe in vigore, mentre se vincesse il no, rimarrebbe in vigore l’attuale. Il calendario elettorale ordinario però potrebbe complicare le cose. Le elezioni legislative e presidenziali sono previste per il 21 novembre 2021, con un possibile secondo turno il 19 dicembre 2021.

Le elezioni primarie per i candidati presidenziali si terranno a luglio 2021. Questo significa che l’Assemblea Costituente potrebbe essere in piena fase deliberativa mentre sono in corso la campagna elettorale e le elezioni per la Presidenza della Repubblica e il Parlamento. È difficile immaginare che i due processi non finiscano per influenzarsi reciprocamente, mettendo a repentaglio soprattutto la necessità della Costituente di concentrarsi su questioni di lungo termine e fondative.

La solidità delle istituzioni democratiche cilene non è in questione, soprattutto se si compara il Cile con paesi in crisi profonda come il Venezuela o in crisi moderata come la Bolivia. Mentre in questi due paesi la democrazia è in crisi, il Cile sta attraversando una “crisi democratica”, un processo di riassetto della società attraverso processi e istituzioni proprie della democrazia e attraverso la sua espressione più alta: un’assemblea costituente.

Anche dal punto di vista internazionale il Cile si trova in una posizione ben diversa. Il paese è membro dell’OCSE, dove con le principali potenze economiche si negoziano e coordinano le politiche di cooperazione economica mondiali. Ciò dà al Cile una posizione di privilegio rispetto a molti dei paesi latinoamericani anche in termini di accesso ai centri decisionali internazionali. Nonostante abbia firmato sin dal 2005 un accordo di libero commercio con la Cina, di cui è il terzo partner commerciale in America latina (dopo Brasile e Messico), il Cile è anche un alleato strategico, e soprattutto stabile, degli Stati Uniti.

Paradossalmente però proprio le relazioni con i due principali partner del Cile, la Cina e gli USA, potrebbero avere un impatto negativo sull’economia del paese, che dipende profondamente dal commercio internazionale, in particolare delle materie prime. Si pensi che la produzione di rame cileno rappresenta il 30% del totale mondiale e la sua esportazione genera il 20% del PIL del paese.

Attualmente, le esportazioni minerarie rappresentano circa il 50% delle esportazioni totali cilene e prima del crollo dei prezzi delle *commodities* nel 2014 le vendite del rame generavano tra il 20% e il 25% delle entrate fiscali del paese. La guerra commerciale tra Cina e Stati Uniti ha avuto un ulteriore impatto sul prezzo del rame, che è fortemente diminuito, sottolineando tutti limiti di un’economia che da sempre dipende pesantemente dal commercio delle materie prime e in questo caso di quasi un solo minerale. Dipendenza che può avere anche un impatto enorme sulla capacità del Cile di iniziare a ridurre sensibilmente la diseguaglianza attraverso una spesa pubblica sostenuta, che non può e non deve dipendere dalle fluttuazioni dei prezzi delle materie prime, come insegnano i limiti delle strategie di sviluppo dei paesi bolivariani.

Il periodo costituente dovrebbe essere quindi anche un momento strategico per ripensare il modello economico cileno. Innanzitutto, il paese ha bisogno di diversificare i propri mercati per diminuire l'impatto potenziale di una crisi prolungata nelle relazioni sino-americane.

Da una parte la posizione geografica del Cile favorisce un rafforzamento dei flussi commerciali con altri paesi asiatici e del Pacifico già attivi attraverso l'Alleanza del Pacifico, trattato commerciale firmato tra molti paesi che si affacciano su tale oceano; dall'altra parte l'Unione europea, forte di un accordo di associazione già esistente, potrebbe approfittare del momento di crisi per rafforzare ulteriormente i rapporti commerciali con il Cile, offrendo sbocchi alternativi al paese sudamericano e che allo stesso tempo promuovano una diversificazione economica. Diversificazione senza la quale il nuovo Cile post-costituente sarà nuovo solo a metà e difficilmente riuscirà a risolvere il problema strutturale delle disuguaglianze socioeconomiche, che continueranno a essere causa di un malcontento strutturale e di un'instabilità ciclica.

In relazione alla pandemia del Covid-19, il 15 marzo 2020 il presidente della Repubblica Piñera, adottava un provvedimento con il quale si chiudevano le scuole, si proibivano le grandi riunioni pubbliche e si annunciava un fondo nazionale di 11,7 miliardi di dollari per realizzare test clinici, sostenere la sanità, il sistema sociale e produttivo. Il provvedimento non prevedeva comunque una quarantena nazionale, ma una quarantena selettiva e dinamica.

Tuttavia già a dieci giorni dal provvedimento, il 25 marzo, venivano registrati in Cile 992 casi confermati e due decessi. Il Presidente Piñera quindi decretava lo "stato di catastrofe" per 90 giorni, affidando l'ordine pubblico alle Forze armate, chiudendo le frontiere e limitando gli spostamenti all'interno del paese. Sempre a causa dell'emergenza epidemica, il Parlamento approvava una legge che rinviava al 25 ottobre il referendum sull'avvio del processo di riforma della Costituzione, fortemente voluto dall'opposizione.

Il 26 marzo, a fronte della crescita dei contagi, era decisa una quarantena di una settimana in sette municipi della regione metropolitana che comprende Santiago e il suo hinterland.

Il 9 aprile, al fine di alleggerire il sovraffollamento delle carceri e abbassare i rischi di contagio da Covid-19, il Parlamento cileno approvava un indulto generale per i detenuti in età avanzata, con l'esclusione dei responsabili di violazioni dei diritti umani, traffico di droga, omicidio, abusi sessuali e violenza familiare.

La gestione dell'epidemia contribuiva ad abbassare ulteriormente il gradimento del presidente Piñera, già sceso ai minimi storici a partire dalla crisi sociale dell'ottobre 2019; ancora più bassa la percentuale di gradimento del governo nel suo insieme pari al 12,9%.

Il 28 aprile a Santiago un gruppo di manifestanti si riuniva a Piazza Italia, luogo simbolo della contestazione sociale, per protestare contro il governo, sfidando il divieto di riunione e manifestazione decretato il 19 marzo. La polizia interveniva, arrestando almeno sessanta persone.

A partire dall'11 maggio nuove proteste e incidenti si registravano nella regione metropolitana di Santiago per l'inadeguatezza dell'assistenza economica e degli aiuti alimentari, soprattutto nei distretti in cui era stata dichiarata la quarantena assoluta. Dai balconi delle abitazioni più umili risuonavano colpi di casseruola e sulla torre telefonica del centro di Santiago veniva proiettata la parola "fame".

Il 15 maggio era imposta nell'intera regione metropolitana di Santiago la quarantena obbligatoria, mentre il governo dichiarava che il sistema ospedaliero della capitale aveva raggiunto il limite della sua capacità, con il 94% dei posti occupati in terapia intensiva. Cinque giorni dopo il governo deliberava l'assegnazione di aiuti straordinari, pari a circa 90 milioni di euro, ai municipi, con l'intento di mitigare la crisi sociale.

Al 30 maggio il numero dei casi positivi confermati risultava pari a 99.688, con 1.054 decessi. Nei giorni successivi proseguiva l'*escalation* dei contagi e delle vittime, che il 7 giugno erano rispettivamente 134.150 e 1.637, con ormai l'88% delle risorse sanitarie impegnate.

La gravità della situazione induceva il governo cileno ad un'estensione della quarantena totale a un maggior numero di aree del paese, giungendo così a interessare un totale di circa 9 milioni di persone. I contagi superavano ormai la cifra di 150.000 e le vittime erano quasi 2.500. Il 13 giugno, dopo essere stato investito nelle settimane precedenti da forti polemiche sulla gestione del contrasto alla pandemia da coronavirus, si dimetteva il ministro della salute Jaime Maalich, politicamente vicino al Presidente della Repubblica Piñera.

Il giorno successivo un accordo tra governo e opposizioni consentiva di varare ulteriore assistenza agli strati più poveri della popolazione, con lo strumento del Reddito familiare di emergenza, studiato in modo da poter raggiungere i quattro quinti delle persone maggiormente svantaggiate.

Di fronte all'imponenza della diffusione del coronavirus - l'area metropolitana di Santiago risultava al quarto posto nel mondo per i contagi - il nuovo Ministro della Sanità Enrique Paris rigettava con forza le accuse alle autorità cilene di aver in qualche modo puntato alla strategia dell'immunità di gregge - peraltro le stesse autorità avevano ammesso che le misure restrittive imposte ai cittadini avevano avuto un effetto solo parziale, con una media del 30% di riduzione della mobilità.

Non a caso il 20 giugno la Gazzetta ufficiale cilena pubblicava una legge per l'inasprimento delle pene a carico di coloro che avessero violato – o anche indotto a violare - la quarantena. Nella stessa giornata veniva aggiornato il numero dei decessi per coronavirus con un criterio di computo che includeva anche coloro che fossero deceduti solo probabilmente per tale causa: in tal modo il totale complessivo delle vittime si attestava a 7.144.

## **Conclusioni: un anno cruciale**

Il 2020 si prospetta come un anno di grandi cambiamenti nei Paesi latino-americani oggetto di questa analisi, che richiederanno un'attenzione differenziata da parte dell'Unione europea e dell'Italia.

Con la caduta di Evo Morales in Bolivia, il cambiamento di rotta intrapreso da Lenín Moreno in Ecuador e la crisi profonda del Venezuela, il progetto bolivariano sembra arrivato alla fine. Le politiche di riduzione della povertà e delle disuguaglianze socioeconomiche sono state offuscate dalla deriva autoritaria e dalla mancanza di sostenibilità di riforme che si reggevano sul *boom* delle materie prime dei primi 15 anni del secolo, piuttosto che su una riforma strutturale dei modelli economici per generare un mercato del lavoro duraturo.

Quest'ultima debolezza caratterizza anche il Cile che, nonostante forti istituzioni democratiche, attraversa un'acuta crisi sociale marcata dalla profonda disparità tra l'*élite* economica e la maggioranza della popolazione.

Per utilizzare le parole di Alicia Bárcenas, direttrice della Commissione Economica per l'America latina (CEPAL), il modello economico latinoamericano è ancora oggi “estrattivo, concentra la ricchezza in poche mani e quasi non genera innovazione tecnologica”. Particolarmente importante sarà il sostegno dell'UE e dell'Italia ai processi di cambiamento in corso per promuovere il rafforzamento della democrazia e un ripensamento della matrice produttiva volto a creare una coesione sociale fondamentale per garantire il benessere della cittadinanza, a sua volta fattore determinante per la stabilità politica.

Il Venezuela è il paese che richiede più attenzione in un anno cruciale che potrebbe determinare l'inizio di una transizione democratica o la caduta verso una dittatura ancora più oppressiva. Le elezioni legislative previste per dicembre 2020 rappresentano una nuova opportunità per avviare una nuova mediazione tra il regime di Maduro e l'opposizione rappresentata da Guaidó, per cercare di garantire un processo elettorale democratico e inclusivo. Sarà importante in questo senso, considerando anche i tentativi di mediazione internazionale falliti nel passato, cercare d'invitare a partecipare al negoziato la Russia, Cuba, ma soprattutto la Cina, che tra quei tre paesi potrebbe essere l'unico davvero interessato a una risoluzione del conflitto.

Il pragmatismo economico cinese potrebbe ben combinarsi con l'azione di sostegno alla democratizzazione dell'Unione Europea. In questo scenario l'Italia, grazie all'affinità culturale con il Venezuela, terzo paese dell'America latina per popolazione d'origine italiana, e allo stesso tempo senza una storia d'ingerenza politica nella regione, potrebbe giocare un ruolo importante in rappresentanza dell'UE. Si tratterebbe di un processo di mediazione inedito, dove Cina ed Europa promuovono la risoluzione di un conflitto nella regione, riconoscendo anche il peso preponderante del paese asiatico in Venezuela, così come nel resto dell'America latina, che non è destinato a sparire per un cambiamento di regime.

La Bolivia si prepara per un processo elettorale pieno d'incertezze, del quale è ancora difficile prevedere l'esito finale. Vada come vada, sicuramente il ruolo di Evo Morales e del MAS verrà ridimensionato dopo 13 anni di egemonia e crescente autoritarismo, che ha generato un forte risentimento in gran parte della popolazione. Il paese è profondamente polarizzato e si prospetta uno scenario di difficile governabilità, con il rischio di nuove tensioni etnico-regionali. L'Unione europea ha giocato un ruolo fondamentale nei negoziati che hanno portato alla pacificazione dopo la crisi scoppia a seguito delle elezioni di ottobre, e può giocare un ruolo fondamentale per assicurare che chiunque governi dopo le elezioni di maggio promuova una politica di riconciliazione nazionale.

In Ecuador l'ultimo anno di governo di Moreno sarà caratterizzato da un immobilismo politico dettato dalla frammentazione del potere legislativo e dalla mancanza di una maggioranza parlamentare affine all'esecutivo, accompagnato da possibili mobilitazioni sociali causate dalla stagnazione economica e dall'inevitabile taglio delle politiche assistenzialiste del passato. Il paese sudamericano si prepara per un processo elettorale nel 2021, per cui è ancora presto fare previsioni ma anche qui, come in Bolivia, si prospetta uno scenario di forte polarizzazione tra i sostenitori del *Correismo* e i suoi oppositori.

Approfittando della nuova apertura alla cooperazione internazionale promossa da Moreno, soprattutto nell'area della governabilità democratica, l'Unione europea dovrebbe rafforzare la sua presenza nel paese volta alla promozione del dialogo tra le parti. Così come in Bolivia, paese con il quale l'Ecuador condivide simili tensioni etnico-geografiche, l'UE può essere percepita come l'unico attore internazionale veramente neutrale e giocare un ruolo importante di mediazione pre e post-elettorale.

Infine, il Cile sta per entrare in una fase che ne potrebbe cambiare profondamente il carattere politico ed economico. Un processo pieno d'incognite, ma anche di speranza affinché il paese emerga dai conflitti sociali dei mesi e degli anni passati con un nuovo contratto sociale, che ne potrebbe fare un esempio modernizzatore per il resto della regione latino-americana.

In questo caso, l'Unione europea e l'Italia non dovranno tanto giocare un ruolo di mediazione quanto rafforzare un messaggio di promozione dei valori e delle politiche che sono alla base della coesione sociale europea. L'accordo di associazione con l'UE, così come l'appartenenza del Cile all'OCSE, presentano opportunità uniche per un dialogo istituzionale di alto livello che dovrebbe trovare un canale d'interazione con l'Assemblea costituente.

In tutta la regione il ruolo economico della Cina è oramai preponderante. L'Unione Europea e l'Italia dovrebbero aprire un canale di dialogo con il gigante asiatico per integrare, e non sovrapporre, gli sforzi volti a promuovere lo sviluppo dell'America latina. Un dialogo incentrato su sviluppo economico sostenibile e stabilità politica potrebbe anche aprire canali di mediazione specifici per paesi in crisi o in fase di transizione turbolenta: *in primis* il Venezuela, ma anche l'Ecuador, dove il peso economico cinese è enorme.

La Cina non è un attore secondario nella regione, anzi il suo peso è destinato ad aumentare ulteriormente nel futuro. Riconoscere questo ruolo è doveroso per intavolare un dialogo aperto e costruttivo sulle sfide di breve e medio termine in America latina.

Diversa la posizione della Russia, che sta giocando un ruolo con chiare mire destabilizzanti, per cui un paese come il Venezuela è solo una pedina di una strategia globale. Per Mosca la crisi in Venezuela costituisce un caso di conflitto ibrido in cui mettere alla prova la capacità della Russia di gestire un nuovo tipo di rivalità nelle relazioni internazionali.

Questo conflitto comporta iniziative economiche e politiche tese ad eludere le decisioni delle Nazioni Unite e di diritto internazionale, organizzare proteste di massa, minacciare invasioni militari o dare apertamente appoggio militare e aiuti alle *leadership* politiche “anti-occidentali” con strategie di propaganda aggressiva attraverso le reti sociali. La posizione russa in Venezuela non può essere vista separatamente da un processo globale in cui Mosca lotta per assicurarsi il proprio posto sulla scena internazionale e contrastare, a suo modo, quelli che vengono visti come tentativi delle potenze occidentali di ridurre la propria autonomia politica ed economica globale.

Difficile in questo contesto aprire un dialogo costruttivo per l’Unione Europea e l’Italia, ma riconoscere il peso della Russia, soprattutto nella crisi venezuelana, è fondamentale. Per ridurre l’effetto destabilizzante russo si rende ancor più importante la promozione di un dialogo aperto a tutte le forze interessate a una risoluzione del conflitto venezuelano, includendo alleati non convenzionali di peso come la Cina. La creazione di un blocco alternativo a favore della mediazione, promosso da UE e Cina, che coinvolga altri paesi latinoamericani favorevoli, può servire a emarginare e indebolire le posizioni massimaliste russe e, in questo momento, anche statunitensi.

Nel caso degli Stati Uniti ovviamente resta da vedere cosa succederà nelle elezioni presidenziali del novembre 2020. In caso di una vittoria repubblicana è difficile immaginare un cambiamento di politica nei confronti dell’amministrazione di Maduro. Se invece i democratici dovessero vincere si può ipotizzare un nuovo atteggiamento più aperto alla promozione del dialogo e della mediazione politica.

Resta da vedere quale sarà l’impatto della pandemia di Covid-19 sui paesi analizzati in questo approfondimento e sull’America latina in generale. Quasi tutti gli Stati della regione stanno già mettendo in atto quarantene preventive al loro interno, mentre molti hanno anche chiuso le frontiere per cercare di arrestare la diffusione del virus dall’esterno.

La prima “vittima” della pandemia in America latina sono state le elezioni generali in Bolivia, che sono state posticipate a data da definire. Il rinvio è stato accettato malvolentieri dal MAS, che attualmente era primo nei sondaggi e teme un rafforzamento dell’immagine della Presidente ad interim Jeanine Añez. È probabile che anche il Cile seguirà l’esempio boliviano, alterando così l’intero calendario dell’iter costituente, che come si è visto prevede ben due referendum e un’elezione.

La pandemia metterà sotto pressione anche i sistemi di sanità pubblica della regione. Preoccupa in particolare il caso del Venezuela, già stremato dalla crisi umanitaria. Se il

virus sta mettendo a dura prova i paesi dell'Unione Europea, si può immaginare la capacità di risposta di un paese dall'infrastruttura sanitaria fatiscente, dove già oggi scarseggiano medicinali di base. Preoccupa oltre modo che da questo paese flussi continui di migranti si riversino senza quasi controllo nei paesi limitrofi. Il Venezuela potrebbe trasformarsi nel focolaio di una crisi sanitaria che potrebbe travolgere i suoi vicini innescando un effetto domino. Particolarmente difficile è la situazione della Colombia, la cui frontiera porosa con il Venezuela viene attraversata quotidianamente da migliaia di migranti.

Infine, l'inevitabile recessione globale legata alla pandemia potrebbe avere effetti devastanti sulle economie della regione, particolarmente dipendenti dal commercio internazionale e dalle fluttuazioni del mercato globale a causa del peso predominante delle materie prime nelle loro matrici produttive.

I processi di transizione politica qui analizzati, che già avrebbero dovuto fare i conti con una fase di stagnazione o decelerazione della crescita, coincideranno ora molto probabilmente con una recessione profonda che avrà forti ripercussioni sulla capacità di manovra dei governi in carica. Se già si prevedeva un periodo di transizione e instabilità, ora l'Unione europea e l'Italia devono prepararsi a uno scenario di crisi profonda, sanitaria ed economica, che metterà a dura prova i processi di consolidamento democratico della regione.

# Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione  
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati  
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale  
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico  
per le relazioni internazionali

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche  
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

[www.parlamento.it/osservatoriointernazionale](http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale)



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

Coordinamento redazionale:

**Senato della Repubblica**  
Servizio Affari internazionali  
Tel.  
email

Le opinioni riportate nel presente dossier  
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.