

DOSSIER CON DATI E TESTIMONIANZE

Numero 54 | Gennaio 2020

 **Caritas
Italiana**
organismo pastorale della CEI



Haiti



Sviluppo è partecipazione

Il processo democratico a dieci anni dal terremoto

INDICE

DOSSIER CON DATI E TESTIMONIANZE

Numero 54 | Gennaio 2020

HAITI | SVILUPPO È PARTECIPAZIONE

Il processo democratico a dieci anni
dal terremoto



Introduzione	3
1. Il problema a livello internazionale	5
2. Il problema a livello regionale	9
3. La questione	16
4. Dati	21
5. Testimonianze	31
6. Esperienze e proposte	35
7. 2010-2019: l'impegno Caritas ad Haiti a 10 anni dal terremoto	39
Note	43

A cura di: don Francesco Soddu | Walter Nanni | Paolo Beccegato

Testi: Alessandro Cadorin | Julia Monjanel | Walter Nanni

Foto: Alessandro Cadorin | Clelia Marri | Andrea Ruffini | Marta Da Costa Afonso

Grafica e impaginazione: Danilo Angelelli

Introduzione

Il rapporto tra democrazia e sviluppo e tra partecipazione civica e politica e rispetto dei diritti umani, sono alcune delle questioni fondamentali che ogni giorno interrogano la missione delle Chiese nel mondo e coinvolgono il lavoro degli operatori della Caritas, con conseguenze molto concrete sulle loro attività di cooperazione sul campo.

L'analisi delle interazioni tra fenomeni politici e umanitari non è un mero esercizio intellettuale: da tale analisi è possibile produrre una riflessione articolata sugli approcci politici di intervento, anche per poter meglio definire le azioni da mettere concretamente in atto. La necessità di dare una risposta a tali interrogativi è ancora più impellente in quei Paesi dove al grido della popolazione afflitta da bisogni manifesti, vitali e improrogabili, si associano altrettanto evidenti vulnerabilità strutturali e trasversali, di società governate da autorità e classi politiche ciniche e inadeguate.

In questi luoghi, sovente esposti a crisi, conflitti e catastrofi, gli interventi delle organizzazioni internazionali, oltre ad alleviare le necessità urgenti delle comunità ferite da povertà e disastri umanitari, hanno anche l'obiettivo di evolversi in programmi duraturi di sviluppo. Tuttavia, il raggiungimento di tale obiettivo è ostacolato dalla presenza di sistemi democratici fragili e caotici, spesso opaci, caratterizzati da corruzione e clientelismo, inefficienza e mancanza di giustizia, da scarsa coesione sociale e inadeguato rispetto dei diritti umani. È inevitabile dunque che, se l'ecosistema di riferimento è farraginoso e pervaso da disuguaglianze croniche, se la partecipazione della società civile è limitata e le libertà fondamentali non sono garantite, la promozione di uno sviluppo locale sostenibile diventa un obiettivo quasi impossibile da raggiungere. La cura della "casa comune", più volte evocata dalla Chiesa Cattolica, è costruzione di pace e di benessere collettivo. Essa ha quindi bisogno di impegno, di senso di responsabilità e di buona politica.

Proprio un anno fa l'accurato messaggio di papa Francesco per la 52ª Giornata mondiale della Pace ci ricordava che non ci può essere sviluppo umano integrale, attento all'ambiente e rispettoso della dignità umana, laddove l'esercizio del potere politico mira unicamente a salvaguardare gli interessi di pochi individui privilegiati. Il pontefice elencava in quell'occasione alcuni preoccupanti vizi della politica: la corruzione, nelle sue molteplici forme di appropriazione indebita dei beni pubblici o di strumentalizza-



zione delle persone; la negazione del diritto; il non rispetto delle regole comunitarie; l'arricchimento illegale; la giustificazione del potere mediante la forza o col pretesto arbitrario della "ragion di Stato"; la tendenza a perpetuarsi nel potere; la xenofobia e il razzismo; il rifiuto di prendersi cura della Terra, che determina lo sfruttamento illimitato delle risorse naturali in ragione del profitto immediato; il disprezzo di coloro che sono costretti all'esilio.

Se, come dice papa Francesco, la politica «attuata nel rispetto fondamentale della vita, della libertà e della dignità delle persone, può diventare veramente una forma eminente di carità», le cattive condotte delle classi dirigenti non solo indeboliscono l'ideale di un'au-

Se l'ecosistema di riferimento è farraginoso e pervaso da disuguaglianze croniche, se la partecipazione della società civile è limitata e le libertà fondamentali non sono garantite, la promozione di uno sviluppo locale sostenibile diventa un obiettivo quasi impossibile da raggiungere

tentica democrazia ma precludono anche ogni possibilità di progettare il futuro. Ciò vale per i giovani, per le comunità locali, ma anche per gli interventi di cooperazione della Chiesa e della comunità internazionale.

Da un lato, le ragioni e le cause della fragilità e del sottosviluppo di alcune aree del mondo sono conseguenza di una serie di processi storici ed economici comuni: la difficile transizione dal controllo coloniale all'indipendenza nazionale; lo sfruttamento delle risorse naturali e gli interessi economici delle grandi multinazionali; il concentrarsi della ricchezza e del potere in mano a poche élite esclusive; le ingerenze geopolitiche delle potenze mondiali. Dall'altro lato, all'interno degli stessi Paesi, il percorso di crescita democratica è stato ostacolato da scelte e imposizioni spesso violente e radicali, che hanno dato luogo a rivoluzioni, regimi e colpi di stato.

In questo panorama, di fronte a regimi incapaci di assicurare le condizioni minime per rispondere ai bi-

sogni di base della popolazione, la presenza missionaria e della cooperazione internazionale ha spesso giocato un ruolo di difficile e controversa supplenza, che, paradossalmente, nei casi in cui si è limitata a ciò, non è stata capace di rappresentare un volano efficace per lo sviluppo democratico di tali realtà nazionali.

L'area dell'America Latina e dei Caraibi si presenta come un vero e proprio "laboratorio politico", un esempio paradigmatico nei confronti del quale è possibile mettere in atto interessanti analisi e proficui confronti storici. Infatti, proprio in questa zona del mondo si sono alternati con una certa frequenza esperimenti

democratici, governi ultra liberali, regimi socialisti e dittature militari sanguinarie. Uno dei Paesi in cui con maggiore evidenza si rende visibile tale particolare successione di eventi è certamente Haiti, realtà nazionale dalla storia inquieta, tra i più poveri del mondo, che si trova oggi non solo a celebrare l'anniversario di quel tremendo terremoto del 2010 che attirò la solidarietà della comunità internazionale, ma anche e soprattutto a fare un serio bilancio dei dieci anni di complessa ricostruzione, alla luce di un ennesimo conflitto istituzionale e politico che da quasi un anno e mezzo ha fatto ricadere il Paese nel baratro di una grave crisi sociale, economica e umanitaria.

Nell'area dell'America Latina e dei Caraibi si sono alternati con una certa frequenza esperimenti democratici, governi ultra liberali, regimi socialisti e dittature militari sanguinarie. Uno dei Paesi dove questo è più visibile è Haiti, dalla storia inquieta, tra i più poveri del mondo, che si trova oggi non solo a celebrare l'anniversario del terremoto del 2010 che attirò la solidarietà della comunità internazionale, ma soprattutto a fare un serio bilancio dei dieci anni di complessa ricostruzione



Una farmacia comunitaria costruita nel dipartimento di Hinche

1. Il problema a livello internazionale

TRA DEMOCRAZIA E DEMOCRATIZZAZIONE

Dalla sua nascita nell'antica Grecia il significato di democrazia ha subito numerose trasformazioni. Se per noi contemporanei ha un valore indiscutibilmente positivo, nel tempo esso è stato interpretato e descritto con riferimenti e toni anche molto distanti da come viene inteso oggi. È un concetto che va dunque chiaramente contestualizzato poiché si è evoluto a seconda dei cambiamenti sociali, culturali, economici e politici che si sono susseguiti nella storia. Il concetto moderno di democrazia è chiaramente espressione della società occidentali liberali, con le loro stratificazioni e costumi, frutto di sintesi di vari conflitti, di relazioni di potere ed equilibri sociali.

Esso si è coagulato attorno a principi che si sono progressivamente imposti come universalmente giusti e che si formalizzano attraverso la costituzione di un sistema di governo che, pur declinandosi in forme diverse, è l'unico a essere oggi riconosciuto come legittimo da parte della comunità internazionale. Tuttavia per essere realmente effettivo e non apparente, l'assetto democratico di un Paese deve assicurare l'attuazione e il rispetto di una serie di elementi fondanti quali la partecipazione civica, il voto libero, la libertà di espressione, una legge al di sopra di tutti, il diritto alla sicurezza personale e la separazione dei poteri (esecutivo, legislativo e giudiziario).

Partendo da questi presupposti, per valutare il livello e stato della democrazia nel mondo, l'*Economist* nel 2006 ha sviluppato un indice, denominato Economist Intelligence Unit's Democracy Index, basato su cinque categorie: processo elettorale e pluralismo; libertà civili; funzionamento del governo; partecipazione politica; cultura politica. Ciascuna di tali categorie è articolata al suo interno in diversi indicatori, la cui misurazione consente di stabilire il livello di democraticità di una nazione. In

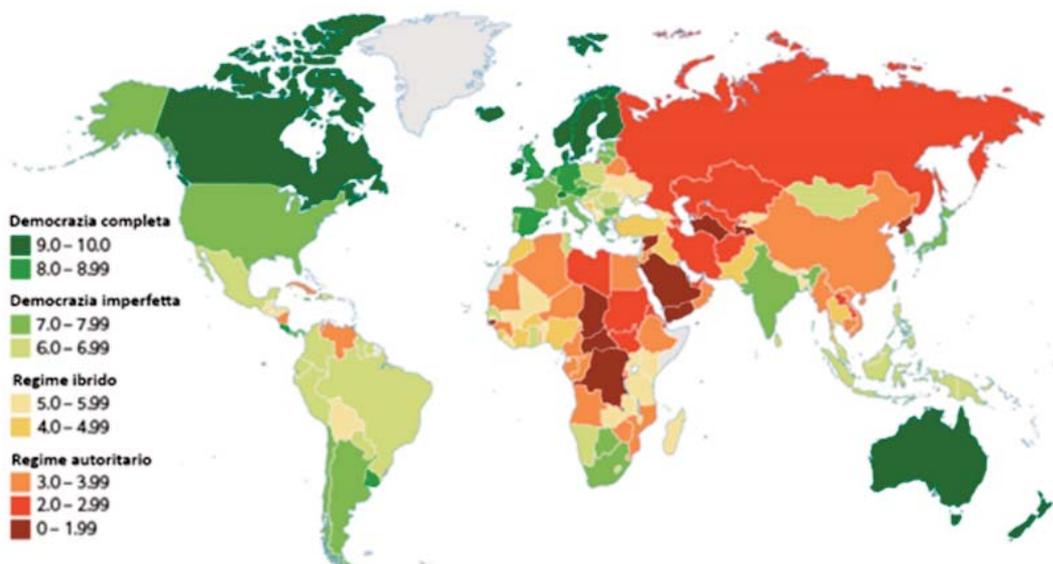


Un recente corteo a Hong Kong

base a tali misurazioni, ogni Paese viene classificato secondo quattro tipi di regime: "piena democrazia", "democrazia imperfetta", "regime ibrido" e "regime autoritario".

L'ultimo rapporto del 2018 del "Democracy Index" ha coinvolto 165 stati indipendenti e due territori, comprendendo quasi l'intera popolazione mondiale¹. Il 47,7% di tale popolazione vive in un Paese dove è presente una qualche forma di democrazia: Nel 2017 la percentuale era del 49,3%. Poco più di un terzo della popolazione mondiale è invece governata da un regime autoritario. Complessivamente, la possibilità di vivere in un Paese democratico appare in diminuzione e riguarda una porzione minoritaria del nostro pianeta. Inoltre, se prendiamo in considerazione i Paesi che sono stati classificati come pienamente democratici, questi non sono molti, solo il 4,5% del totale. Nel contempo è stata però rilevata per la prima volta una crescita della partecipazione politica, tendenza evidente in quasi tutte le regioni del mondo.

Valori dell'Indice di democrazia – Anno 2018



Fonte: The Economist Intelligence Unit

Il concetto di democratizzazione si connota anch'esso nella modernità e si riferisce al processo di transizione di un sistema politico dall'autocrazia alla democrazia².

Nel 1991 il politologo statunitense Samuel Huntington teorizzò nel suo famoso libro *The Third Wave* l'andamento a "ondate" della transizione verso la democrazia. Lo studioso definisce le "ondate" come «un insieme di transizioni da regimi non democratici a regimi democratici che avvengono in un determinato periodo di tempo e superano di gran lunga transizioni in senso contrario in quel dato periodo»³. Huntington ne individua tre. Una prima ondata di democratizzazione avvenne tra il 1828 e il 1926 e vide la nascita di 29 democrazie a livello globale e fu originata dall'estensione del suffragio, assolutamente non ancora universale ma che iniziava ad essere esteso, e alla caduta degli imperi di Russia, Germania, Austria e Ottomano nel 1918. In seguito, un periodo di recessione democratica colse l'Europa e culminò nel 1942 quando nel mondo non restavano che 12 stati democratici. Fu quindi al termine della Seconda guerra mondiale che il trend democratico ritornò positivo, raggiungendo nel 1962 quota 36 democrazie.

La terza ondata, originata dalla Rivoluzione dei Garofani in Portogallo nel 1974, fu di particolare importanza perché si estese oltre l'Occidente, coinvolgendo l'America Latina negli anni '80 per continuare negli anni '90 e nell'Asia del Pacifico dal 1986. L'enorme trasformazione dell'Europa dell'est dopo il collasso dell'Unione Sovietica iniziò nel 1989 e infine la democratizzazione toccò l'Africa subsahariana dall'inizio degli anni '90⁴. Particolarmente di successo l'onda intervenuta nelle Americhe, dove solamente Cuba e Haiti non raggiunsero la svolta democratica.

Come evidenziato dagli intervalli tra le onde, la democrazia una volta acquisita non è permanente e i Paesi che hanno iniziato il processo democratico non sono immuni a ricadute autoritarie. Molti studiosi affermano che la terza ondata sia ormai terminata lasciando il posto a una "recessione democratica"⁵, segnata dalla "lotta al terrorismo" post 11 settembre e dalla crisi economica mondiale del 2008 che ha portato diversi stati come Thailandia, Cambogia, Filippine, Turchia e altre a retrocedere verso sistemi non democratici.

In questa fase di rallentamento all'inizio del XXI secolo sono emersi diversi regimi ibridi nei quali pratiche autocratiche e forme democratiche si combinano;

dei 172 stati indipendenti esistenti tra il 2000 e il 2006, solamente 11 Paesi non sono riusciti ad avere una qualche forma di elezioni dirette per le autorità pubbliche e 4 di questi 11 ebbero le elezioni nel 2007 o 2008⁶. Nonostante non ci sia nessuna «alternativa rispettabile alla democrazia» per quanto riguarda le ideologie espresse, allo stesso tempo proliferano democrazie "illiberali" e regimi ibridi⁷.

Secondo Huntington, quindi, i fattori che hanno permesso la transizione democratica andrebbero ricercati in primis in una delegittimazione dei regimi autoritari in un mondo dove i valori democratici sono largamente accettati, con la conseguente dipendenza di questi regimi a performance di successo che non riescono però a mantenere, a causa del fallimento e della stagnazione economica dovuta al clientelismo imperante. Anche l'atteggiamento della Chiesa cattolica in seguito al Concilio Vaticano II del 1963-1965 creò un importante punto di rottura, poiché si oppose in maniera esplicita e decisiva all'autoritarismo.

Huntington sostiene inoltre che le prime nazioni a diventare democratiche determinarono a loro volta un effetto a "palla di neve" (*snowball effect*): come una palla di neve che, rotolando, si ingrossa inglobando

La prima delle tre ondate di democratizzazione avvenne tra il 1828 e il 1926, vide la nascita di 29 democrazie a livello globale e fu originata dall'estensione del suffragio.

Al termine della Seconda guerra mondiale, dopo un periodo di recessione democratica, il trend democratico ritornò positivo, raggiungendo nel 1962 quota 36 democrazie.

La terza ondata, originata dalla Rivoluzione dei Garofani in Portogallo nel 1974, si estese oltre l'Occidente, coinvolgendo l'America Latina negli anni '80 per continuare negli anni '90 e nell'Asia del Pacifico dal 1986

sempre più neve, così il processo di democratizzazione, una volta innescato, ha il potere di ingrandirsi e "contagiare" più Paesi nel suo slancio.

Nel mondo accademico le correnti di pensiero su quali siano i fattori che contribuiscono all'avvio di un processo democratico sono molteplici. C'è un certo consenso sul fatto che lo sviluppo economico giochi un ruolo in questo processo, anche se l'impatto e l'importanza che si attribuisce a questo fattore possono essere molteplici. Huntington individua una correlazione netta e spietata tra benessere economico e democrazia affermando che la maggior parte dei Paesi

democratici sono anche ricchi o perlomeno benestanti. Fa inoltre un passo in più, affermando che la democrazia sia una condizione neutrale di transizione nei Paesi a reddito medio, ma che non sia consigliabile nei Paesi poveri che sono condannati a regimi autoritari, a meno che non riescano a risollevarsi economicamente.

Secondo una corrente di pensiero rintracciabile in vari autori, da Seymour Martin Lipset a Robert A. Dahl, lo sviluppo economico e sociale sono interconnessi e si configurano come fattori essenziali per la democratizzazione di un Paese. La crescita economica funge da fattore di stimolo allo sviluppo e alla mobilitazione sociale, che a sua volta può condurre a una svolta democratica in Paesi con regimi autoritari. La crescita economica coadiuverebbe quindi il sorgere di una nuova classe sociale, caratterizzata da un atteggiamento aperto verso le nuove idee e il cambiamento, dotata di educazione occidentale, e costituita per lo più da borghesi, classe media, studenti e sindacalisti. Questo tipo di attori divengono gruppi di pressione che agiscono sullo Stato, chiedendo di includere le loro istanze nei processi decisionali.

Anche l'urbanizzazione giocherebbe un ruolo importante grazie al fattore aggregante che permette di ingaggiare gruppi sempre più numerosi di persone, accomunate da interessi simili.

Una seconda corrente interpretativa, capitanata da autori come Kenneth Bollen, Ross Burkhart e Michael Lewis-Beck, nega invece la presenza di una correlazione diretta tra sviluppo economico e sociale e attribuisce invece allo sviluppo economico il ruolo principe nell'attuazione di un processo democratico, mettendo quindi in secondo piano i fattori sociali e politici.

Secondo questa logica ci può essere contemporaneamente una crescita economica e uno sviluppo sociale, ma sarà solo il primo ad avere un vero impatto, diretto e immediato, dando più risorse alle masse e mettendo quindi a rischio un regime autoritario. D'altro canto un miglioramento dei servizi, come ad esempio l'educazione, richiederebbe anni, se non decenni per avere un vero impatto sulla popolazione e lo spirito di cambiamento.

Un grande limite di queste due correnti di pensiero è la mancanza di definizione quantitativa del livello di sviluppo economico e sociale necessario ad attivare il processo democratico e arrivare all'abbattimento del sistema autoritario.

Il concetto di democratizzazione è anche strettamente legato a quello di modernizzazione: secondo

alcuni autori, sarebbe infatti lo sviluppo dei media a fare la parte del leone, superando di gran lunga altri fattori come PIL, educazione, industrializzazione e urbanizzazione (Teorell, 2010).

Il "paradigma della transizione" secondo cui uno stato evolve da autoritario a democratico attraversando una serie di fasi è invece oggetto di dibattito: l'esperienza in seguito alla terza ondata ha infatti messo in evidenza come molti stati si siano arenati in una "zona grigia" nella quale si collocano forme di governo dove coesistono elementi autoritari e democratici, senza che questi vengano visti come "bloccati sulla strada verso la democrazia". Questi regimi vengono chiamati ad esempio "autoritario competitivo"⁸, "autoritario elettorale"⁹, "ibridi"¹⁰ e comprendono Paesi come la Russia, Zimbabwe, Cambogia e Venezuela per citare alcuni esempi di regimi dove istituti e procedure democratiche e pratiche autoritarie si combinano in vario modo costituendo democrazie parziali o non consolidate¹¹.

Allo stesso modo vengono individuate anche delle variabili che potrebbero innescare processi di de-democratizzazione. In questo caso la controtendenza sarebbe causata dalla crescita di consensi di movimenti conservatori, accompagnati da un affievolirsi dei va-

Il "paradigma della transizione" secondo cui uno stato evolve da autoritario a democratico attraversando una serie di fasi è oggetto di dibattito: l'esperienza in seguito alla terza ondata ha messo in evidenza come molti stati si siano arenati in una "zona grigia" nella quale si collocano forme di governo dove coesistono elementi autoritari e democratici, senza che questi vengano visti come "bloccati sulla strada verso la democrazia"

lori democratici in seno alla classe politica, al cui interno prevale una borghesia conservatrice e gruppi elitari che mirano a escludere dal potere gli avversari politici. Questo cambiamento valoriale in politica, se accompagnato da fattori quali l'insorgere di una crisi dell'ordine e della legge riconducibile a fenomeni di terrorismo o di insurrezione armata, possono intensificare i conflitti sociali, finendo con il favorire soluzioni politiche e governative di stampo autoritario.

Anche questa tendenza avrebbe quindi un potere di contagio, innescando un processo denominato "reverse snowballing", responsabile del collasso a catena delle democrazie¹².

Un altro elemento che potrebbe influenzare la resistenza di una democrazia è l'ineguaglianza: molti studiosi da Aristotele in poi hanno infatti sostenuto che le ineguaglianze mettono a rischio il processo de-

mocratico, sia perché le politiche democratiche partono da una presunzione di eguaglianza tra i partecipanti, sia perché grosse diseguaglianze incoraggiano chi ne trae beneficio a cercare di sovvertire l'ordine democratico per preservare il proprio vantaggio¹³.

L'ineguaglianza è un concetto che esprime la differenza organizzata di vantaggi legati a genere, etnia, religione, comunità e altre categorie. L'ineguaglianza avviene quando nell'interazione tra due categorie opposte, come ad esempio quella di genere uomo-donna, un gruppo detiene sempre il vantaggio sull'altro e questa separazione viene reiterata e perpetrata¹⁴. Tutti i governi, indipendentemente dalla loro natura, hanno al loro interno diversi gradi di disuguaglianza e intervengono su questo elemento in tre modi: proteggendo i vantaggi accordati ai loro sostenitori, definendo un sistema di utilizzo e distribuzione delle risorse e decidendo come redistribuire queste risorse tra i diversi segmenti della popolazione. La vera differenza in questo senso tra un governo democratico e uno non democratico risiede nell'approccio utilizzato per gestire questi fattori: un governo democratico tenderà, generalmente, poiché legato al consenso espresso dal popolo attraverso le elezioni, ad adottare politiche che diano vantaggi e benefici a una porzione maggiore di popolazione, cercando di sostenere anche le fasce più vulnerabili¹⁵.

Un Paese democratico per essere tale deve quindi agire contro la segregazione, rendendo eguali le diverse categorie oppure attuando politiche che agiscano da tampone sulle differenze ancora presenti. Inoltre nella relazione tra stato e cittadino il governo agisce favo-

rendo la partecipazione politica e rendendola egualitaria, sostenendo il controllo collettivo sulle risorse e le azioni del governo e al tempo stesso bloccando l'utilizzo arbitrario del potere da parte di agenti statali. Se questi elementi vengono meno, la permanenza di un sistema democratico viene messa a rischio¹⁶.

Il report Freedom House, pubblicato nel febbraio 2019¹⁷, ha evidenziato come il 2018 si sia concluso registrando il 13° anno consecutivo di declino nelle libertà globali. L'analisi viene fatta a partire dai punteggi dati a sette categorie/fenomeni: processo elettorale, pluralismo politico e partecipazione, funzionamento del governo, libertà di espressione e di credo, diritto di associazione e organizzazione, *rule of law*, autonomia personale e diritti individuali.

Esaminando tutti questi fattori emerge un quadro drammatico: la recessione democratica ha colpito molti Paesi in diverse zone del mondo, dalle democrazie di lungo periodo come gli Stati Uniti a regimi autoritari per eccellenza come la Cina. Le perdite globali sono ancora superficiali se comparate alla crescita di fine secolo scorso, ma sembra che il cammino sia ormai costante e caratterizzato dalla de-democratizzazione. Il problema è diffuso e ha riguardato ogni tipo di regime tra quelli considerati liberi, parzialmente liberi e non liberi. Gli stati che ottennero dei miglioramenti e passarono di livello tra il 1988 e il 2005 hanno subito poi un recesso dell'11% nei 13 anni seguenti. La ricaduta di questi stati è superiore a quella della media e dimostra la particolare vulnerabilità di quegli stati le cui istituzioni democratiche hanno radici poco profonde.

L'ineguaglianza è un concetto che esprime la differenza organizzata di vantaggi legati al genere, etnia, religione, comunità e altre categorie. L'ineguaglianza avviene quando nell'interazione tra due categorie opposte, come ad esempio quella di genere uomo-donna, un gruppo detiene sempre il vantaggio sull'altro e questa separazione viene reiterata e perpetrata



2. Il problema a livello regionale

IL PROCESSO DEMOCRATICO IN AMERICA LATINA

L'America Latina è un insieme di Paesi, uniti da caratteristiche storiche e culturali simili, facenti parte del continente americano. La lista dei Paesi comprende un gruppo piuttosto omogeneo di 20 stati composto da Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Porto Rico, Perù, Repubblica Dominicana, Uruguay e Venezuela. Pur essendo presenti molti idiomi indigeni originari, lo spagnolo e il portoghese sono sicuramente le lingue più parlate.

Allargando il campo, anche alcuni Paesi francofoni e anglofoni quali Haiti, i Dipartimenti francesi d'oltremare (come Guadalupa, Martinica e Guyana Francese) o altri stati quali il Belize, Suriname e Grenada, possono essere considerati parte dell'America Latina, pur non condividendo in pieno le tradizioni linguistico-culturali del blocco di Paesi prima evidenziato.

Dal punto di vista politico, spicca inoltre la situazione di Porto Rico, che amministrativamente fa parte degli Stati Uniti d'America.

In questo contributo concentreremo la nostra attenzione sul gruppo di venti Paesi citato in precedenza. Tutti hanno rotto il legame coloniale all'inizio del XIX secolo, in seguito alle

guerre di indipendenza ispanoamericane. Di fatto, dopo il primo quarto di secolo solo Cuba e Porto Rico restavano legate alla Spagna, mentre Panama raggiunse l'indipendenza dalla Colombia nei primi del '900.

Mentre nelle ex colonie spagnole Simon Bolivar e José de San Martin guidavano le più importanti rivolte independentiste, nel 1823 venne pronunciata al Congresso degli Stati Uniti la dottrina Monroe. La presa di posizione del presidente James Monroe rappresentò un chiaro messaggio alle potenze europee: pur riaffermando la neutralità degli Stati Uniti nello scacchiere internazionale, gli Stati Uniti non avrebbero più tollerato alcuna loro intromissione negli affari americani (statunitensi) ad eccezione dei territori colonie delle stesse potenze europee. Una dichiarazione di neutralità per lo meno apparente, che cambierà significato nel corso del tempo, e che da manifesto anti-imperialista diventerà la base giuridica che ha consentito agli Stati Uniti l'attuazione di interventi economici, politici e spesso militari al di fuori del proprio territorio, con la motivazione di tutelare i propri interessi nel cosiddetto



Buenos Aires, Argentina

detto "cortile di casa", appunto l'America Latina. Violando lo stesso principio di autodeterminazione dei popoli del quale il presidente Monroe si faceva portavoce, la dottrina contribuì a rafforzare la supremazia continentale degli stessi.

Prendere in considerazione la dottrina Monroe e le sue conseguenze è quindi interessante per comprendere la storia dell'America Latina e l'evoluzione della democrazia nei vari stati che la compongono. Non dimentichiamo che all'inizio del XX secolo, anche in seguito all'applicazione della dottrina Monroe, gli Stati Uniti erano giunti a rappresentare di fatto la potenza dominante del continente. Tale processo storico fu

Prendere in considerazione la dottrina Monroe e le sue conseguenze è interessante per comprendere la storia dell'America Latina e l'evoluzione della Democrazia nei vari stati che la compongono

reso in maniera evidente dal cosiddetto discorso del "Big Stick" (grande bastone), pronunciato da Theodore Roosevelt nel 1901, nel quale il presidente espose quella che sarebbe stata la tendenza nella politica estera degli Stati Uniti¹. Tale filosofia politica attribuiva grande importanza ai negoziati pacifici, a cui era però affiancata la minaccia del "grosso bastone", cioè dell'intervento militare statunitense. Fortemente pragmatica e basata sui principi della ragion di Stato, l'affermazione rooseveltiana non era altro che l'espressione mediatica delle mire espansionistiche americane, in varie parti del mondo (non solamente l'America Latina).

Le ingerenze statunitensi nelle politiche nazionali sudamericane saranno il filo dominante del 1900, sfociando in alcuni casi in interventi militari diretti (si pensi all'occupazione militare della Repubblica Dominicana, di Cuba e di Haiti). Tali ingerenze hanno fortemente condizionato la stabilità sociopolitica del continente, ostacolando lo sviluppo di processi democratici stabili.

In effetti, il secolo XIX, che cominciò con i migliori auspici delle guerre di indipendenza, fu successivamente caratterizzato da un periodo di alta instabilità politica, principalmente legato alla difficoltà di creare in ogni stato una propria identità nazionale, partendo da una base comune di origine europea (lingua e cultura). Inoltre, non dimentichiamo che i confini statali dei vari Paesi cambiarono varie volte, a seconda degli esiti delle guerre che caratterizzarono la seconda metà del secolo.

La cronica instabilità sociopolitica favorì l'apparizione dei *caudillos*, ovvero di capi supremi (militari e politici), che costituirono regimi dittatoriali o autoritari. Così come "*caudillo*", un'altra parola di origine spagnola, divenuta tristemente famosa, è "golpe". Il colpo di stato (*golpe de estado* in spagnolo), è un'espressione utilizzata per indicare un tipo di intervento militare contro la legge e al di fuori della legge, volto a modificare l'ordinamento vigente dei pubblici poteri.

In cento anni, dal 1902 (colpo di stato a Panama) al 2002 (colpo di stato in Venezuela), le fragili democrazie dei Paesi dell'America Latina hanno vissuto 327 colpi di stato. Nell'ordine, 56 colpi di stato in Bolivia, 36 in Guatemala, 31 in Perù, 2 a Panama, 23 in Ecuador, 17 a Cuba, 16 ad Haiti, altrettanti nella Repubblica Dominicana, 12 in Venezuela, 10 in Brasile, 9 in Cile, 8 in Colombia e in Argentina, ben 52 in Uruguay. Come risultato di tale situazione di forte instabilità istituzionale, Paraguay, El Salvador, Nicaragua e Honduras hanno passato gran parte del secolo scorso governati da regimi dittatoriali.

Durante questo periodo storico vissuto da gran parte dei Paesi del continente americano, i vari governi autoritari, dittature e giunte militari, hanno lasciato dietro di sé una scia di vittime, persone scomparse (i cosiddetti *desaparecidos*) e innumerevoli violazioni dei diritti umani.

Come sosteneva Giovanni Sartori, la democrazia è prima di tutto un ideale; senza questo ideale le democrazie non nascono, e se nascono si debilitano rapidamente. Più di qualsiasi altro regime politico, la democrazia va controcorrente, contro le leggi inerziali e gli interessi particolari che governano i gruppi. Le monarchie, le autocratie, le dittature sono più facili, le democrazie vanno promosse e sostenute. Per questo in America Latina la democrazia è nata e morta decine di volte nel secolo scorso. Nonostante tutte le difficoltà, l'ideale della democrazia è continuato a germogliare e negli ultimi trent'anni del XX secolo quasi tutti i regimi dittatoriali sono progressivamente scomparsi, lasciando spazio a regimi almeno formalmente democratici.

Anche in questo caso il processo non è stato facile o incruento: la creazione delle condizioni legali e costituzionali per la nascita di stati democratici è costato un enorme sforzo politico e materiale. Spesso la fine dei regimi dittatoriali ha coinciso con l'inizio di guerre civili, che hanno causato ferite profonde e difficili da sanare (si pensi al Salvador e al Nicaragua).

Ma con il tempo si sono moltiplicati i primi governi democratici, nati da fragili processi elettorali. Alcuni tipi di libertà, soprattutto quelle di stampa, riunione e associazione, hanno iniziato ad ampliarsi, nell'ambito di un processo che si è ripetuto nella maggior parte dei Paesi latinoamericani.

Nonostante i molti dubbi circa le reali potenzialità del processo di democratizzazione in America Latina, è indubbio che la zona ha intrapreso un lento e difficoltoso processo di stabilizzazione. A partire dagli anni '80, periodo durante il quale sono state celebrate le prime elezioni democratiche in vari Paesi, 15 governi non hanno potuto arrivare a fine mandato, mentre 98 sono riusciti a rispettare l'intera durata del loro ciclo.

Anche in America Latina si è verificato quel processo definito da Samuel Huntington "terza ondata di democratizzazione". Nell'arco di soli tre decenni a li-

In cento anni, dal 1902 (colpo di stato a Panama) al 2002 (colpo di stato in Venezuela), le fragili democrazie dei Paesi dell'America Latina hanno vissuto 327 colpi di stato. Nell'ordine, 56 in Bolivia, 36 in Guatemala, 31 in Perù, 2 a Panama, 23 in Ecuador, 17 a Cuba, 16 ad Haiti, 16 nella Repubblica Dominicana, 12 in Venezuela, 10 in Brasile, 9 in Cile, 8 in Colombia, 8 in Argentina, ben 52 in Uruguay

vello mondiale, 83 regimi autoritari hanno cessato di esistere. I regimi non democratici, secondo i dati dello studioso Milan Svobik, che rappresentavano il 75% del totale nel 1972, sono scesi al 39% a metà degli anni Duemila.

Il modello democratico di alcuni Paesi si è andato progressivamente consolidando anche mediante revisioni della Carta costituzionale. Fino al 2010 è stata modificata la costituzione nazionale in almeno 13 stati. Con l'eccezione di Costa Rica, Messico, Panama, Repubblica Dominicana e Uruguay, tutti gli altri stati latinoamericani hanno modificato la loro Costituzione almeno una volta². Attualmente il modello predominante è costituito da varie forme di presidenzialismo.

Fra presidenzialismo puro o parlamentare, la tendenza è comunque quella di moderare e modulare le funzioni presidenziali mediante vari meccanismi: distribuzione delle attribuzioni, formazione del potere

esecutivo, limitazioni dei poteri del presidente, revisione dell'agenda politica, convocazioni di referendum, nomina e sostituzione di ministri, controllo del potere legislativo³.

Il panorama attuale è complessivamente positivo. Restano casi isolati di regimi autoritari quali Cuba, Nicaragua e Venezuela e Paesi dove esiste un regime ibrido, come Bolivia, Honduras e Guatemala. In alcuni casi i regimi autoritari o ibridi trovano la loro origine nel populismo latinoamericano. Coerentemente con tale posizione ideologica, vari di questi Paesi (Bolivia⁴, Cuba, Nicaragua e Venezuela) aderiscono all'ALBA (Alleanza Bolivariana per le Americhe). L'ALBA, nata nel 2004, è un progetto di cooperazione politica, sociale ed economica tra i Paesi dell'America Latina e i Paesi caraibici, promossa dal Venezuela e da Cuba, in alternativa all'Area di libero commercio delle Americhe (ALCA), voluta dagli Stati Uniti. Tale associazione si presenta come una fisiologica, e comprensibile, risposta alla politica egemonica statunitense nel continente.

In alcuni casi si è potuta osservare una deriva populista caratterizzata da dinamiche molto simili. Il governante di turno, regolarmente eletto mediante elezioni democratiche, si insedia e porta avanti condivisibili e necessarie politiche sociali, volte a favorire le porzioni di popolazione più povere e vulnerabili. Spesso durante il primo mandato, oltre a tali politiche vengono intraprese interessanti riforme istituzionali, aventi come principale obiettivo l'ampliamento della componente partecipativa della vita democratica e il rafforzamento di dinamiche di inclusione della componente indigena, presente in tutti i Paesi latinoamericani.

Risultato inevitabile di tali politiche è il naturale successo elettorale nelle successive elezioni politiche. È quasi sempre durante il secondo mandato che inizia la deriva populista, avente come obiettivo il cambiamento delle regole istituzionali, al fine di poter permanere al potere per un periodo superiore a quello stabilito dalla costituzione. Questo tipo di scansione è facilmente individuabile in vari Paesi, senza sostanziali differenze. La promozione del culto della personalità, la ricerca della polarizzazione dei settori sociali, l'eliminazione della divisione dei poteri dello stato, la limitazione delle libertà economiche e della libertà di espressione (soprattutto dei mezzi di comunicazioni contrari al governo), sono tutti passaggi intermedi volti a permettere in modo legale la perpetuazione del potere⁵.

Il fatto che tali governi si definiscano socialisti, tende a suscitare nell'opinione pubblica internazionale un generalizzato atteggiamento manicheo, che spinge a giudicare il fenomeno non in base ai fatti, ma in base a ideologie preconette. Non si giudica l'operato del governo, ma ci si schiera con l'ideologia che costituisce le basi dello stesso.

Nel corso del 2019, oltre ad Haiti sono stati molti i paesi dell'America Latina scossi da proteste popolari, che hanno fatto emergere le contraddizioni e i limiti dei loro sistemi sociali e politici. Di seguito tratteremo brevemente la situazione di 5 Paesi, recentemente oggetto di interesse anche nell'opinione pubblica italiana: Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela e Cile. I dati sui livelli di democratizzazione di tali Paesi provengono dal report *Democracy Index 2018*, pubblicato dall'*Economist*, che fornisce un voto da 1 a 10 su 5 livelli di funzionamento delle istituzioni: processo elettorale; funzionamento del governo; partecipazione politica; cultura politica; e diritti civili⁶.

ARGENTINA: 7.02

Democrazia imperfetta

A. Processo elettorale: 9.17

B. Funzionamento del governo: 5.36

C. Partecipazione politica: 6.11

D. Cultura politica: 6.25

E. Diritti civili: 8.24

Il Paese esce da un periodo elettorale che ha portato al potere il peronista Alberto Fernández, successore di Mauricio Macri, restato in carica per tutto il

mandato. L'intero processo elettorale è ritenuto trasparente e affidabile, esiste il suffragio universale e il voto è obbligatorio, anche se non appare ottimale il sistema di controllo per il finanziamento delle campagne elettorali. Dal punto di vista della partecipazione politica non si osservano impedimenti o difficoltà, l'alternanza dei candidati presidenziali ne è un chiaro sintomo. Le scelte politiche dei cittadini sono libere da influenze di gruppi di potere. Seppur le minoranze etniche e religiose godano di pieni diritti, la loro capacità di incidere nei processi decisionali è limitata. Esiste una discriminazione positiva riguardante la presenza di donne in Parlamento: una legge del 1991 impone una quota femminile pari ad almeno il 30% degli scanni in parlamento. Il funzionamento del governo è caratterizzato dalla facoltà del presidente di legiferare per decreto senza tenere conto del Parlamento, fenomeno che si ripete anche a livello regionale.

I casi di corruzione continuano a rappresentare un problema per tutti i governi che si sono succeduti, a prescindere dall'appartenenza politica. Nonostante esistano leggi che assicurano la libertà di stampa, occasionalmente i giornalisti che si occupano di temi sensibili ricevono minacce o sono oggetto di atti violenti. Esiste una completa libertà di credo, accademica, di riunione e di associazione. La libertà di manifestare dissenso è subordinata al rispetto delle leggi. Le ONG nazionali e internazionali operano indisturbate in tutto il Paese. I sindacati sono presenti ma restano dominati dal partito peronista. Il sistema giudiziario è caratterizzato da una generalizzata inefficienza che causa ritardi, prestando il fianco a mani-

polazioni politiche, soprattutto ai livelli più bassi. Negli ultimi anni si ricorda il caso di Santiago Maldonado, leader indigeno arrestato dalla polizia di frontiera, in seguito scomparso e ritrovato affogato dopo qualche giorno. Per la morte di Maldonado, che stava manifestando per rivendicare i diritti della minoranza indigena Mapuche, nessun colpevole è stato finora individuato.

In generale la situazione legata alla violenza generata dal traffico di droga resta alta; la stessa polizia è accusata di comportamenti non etici, brutalità e in alcuni casi di tortura. Tali comportamenti, che includono anche vari arresti arbitrari, sono raramente puniti dai giudici. Viene rispettata la libertà di movimento, educazione e impiego. Esiste in generale il rispetto della proprietà privata, sebbene a livello rurale, anche per la mancanza di titoli di proprietà formali, le comunità indigene sono spesso vittime di espropri e abusi. Esiste libertà di matrimonio e divorzio, anche fra individui dello stesso sesso, ma la violenza di genere resta alta e costituisce un serio problema. L'aborto è legale solo in casi di violenza sessuale o nel caso in cui la madre sia in pericolo di vita; a tale riguardo è attivo nel Paese un movimento di protesta e sensibilizzazione, avente come obiettivo la legalizzazione dell'aborto. Esistono casi documentati di traffico di persone, contro cui il governo cerca attivamente di lottare.

BOLIVIA: 5.70

Regime ibrido

A. Processo elettorale: 7.50

B. Funzionamento del governo: 4.64

C. Partecipazione politica: 5.56

D. Cultura politica: 3.75

E. Diritti civili: 7.06

Il processo elettorale, prima delle ultime elezioni di ottobre, non ha mai mostrato criticità. Evo Morales nel 2014 è stato rieletto con il 61% dei voti e gli osservatori

della OSA (Organizzazione degli stati americani) hanno certificato come il risultato riflettesse effettivamente il volere degli elettori. Nel 2016 Evo Morales ha indetto un referendum con il fine di modificare la Costituzione eliminando il limite di due mandati presidenziali consecutivi. La popolazione partecipante al referendum si è espressa contro tale richiesta. In seguito, il Tribunale costituzionale ha consentito a Morales di candidarsi per la quarta volta, in quanto l'impedimento avrebbe costituito una lesione dei diritti umani del presidente. Lo svolgimento delle elezioni del 2019, secondo quanto riportato nella relazione OSA, è stato condizionato da gravi irregolarità, causando un movimento di protesta spontaneo che ha portato alle dimissioni del presidente Morales e alla sua successiva richiesta di asilo in Messico.

La situazione prima dei fatti di ottobre-novembre 2019 non era comunque ottimale. Nel settembre 2018

il Parlamento, a chiara dominanza MAS (Movimiento al Socialismo, il partito di Evo Morales), aveva promulgato una legge avente l'obiettivo di favorire la trasparenza attraverso l'obbligo di elezioni primarie interne ai partiti. Secondo le opposizioni, tale legge impediva di fatto la formazione di coalizioni elettorali, dal momento che le elezioni primarie si sarebbero dovute svolgere 75 giorni prima della ufficializzazione delle coalizioni. Durante il governo di Morales la popolazione era in generale libera di effettuare le proprie scelte politiche senza pressioni militari, religiose, gerarchiche o economiche. Ciononostante, le opposizioni hanno spesso sottolineato l'abuso di risorse economiche e umane di origine pubblica per il finanziamento delle attività di promozione politica del partito di potere.

Il governo boliviano negli ultimi anni ha riconosciuto 36 minoranze indigene originarie e si è dichiarato "Stato plurinazionale". Tutti gli individui adulti godono del suffragio universale. Le leggi boliviane richiedono la partecipazione delle donne nella vita politica; tuttavia, pur essendo ben rappresentate, soprattutto a livello locale, le donne continuano a essere vittime di discriminazione, di atteggiamenti patriarcali e violenze.

Nonostante sia garantita la libertà di stampa, nella pratica molti giornalisti non allineati hanno subito forti discriminazioni e censure. A livello individuale esiste un'accettabile libertà di espressione, anche mediante social media, nonché libertà di culto e accademica. La libertà di manifestazione è assicurata per legge, e va osservato come non raramente le manifestazioni degenerino con scontri tra forze dell'ordine e manifestanti. Le ONG possono operare liberamente ma sono soggette a forti restrizioni legali. Per quanto riguarda il potere giudiziario, sono stati osservati grossi limiti democratici, derivanti dal fatto che i giudici vengono eletti mediante pubbliche elezioni di candidati già identificati dal governo. Il sistema giudiziario nel suo complesso è mal funzionante; non sono presenti sedi distaccate in tutto il territorio e le forze dell'ordine sono sottopagate e mal addestrate, tutti aspetti che favoriscono casi di corruzione.

Il caso della Bolivia è emblematico di come la situazione possa essere letta in maniera ambivalente e spesso ideologica. La legge elettorale boliviana prevede la vittoria del candidato presidente al primo turno nel caso raggiunga più del 50% dei voti o abbia un vantaggio sul secondo candidato superiore ai dieci punti percentuali.

La domenica delle elezioni, Evo Morales aveva, secondo il sistema di trasmissione di dati in diretta, circa sette punti di vantaggio sul secondo candidato. Alle ore 20, la trasmissione dei dati è stata interrotta per il consueto aggiornamento, ma non è stata riavviata se

non 24 ore dopo. Il lunedì sera il vantaggio di Evo Morales sul secondo era salito al 10,1%. A tale notizia la popolazione è scesa in piazza per manifestare pacificamente il suo dissenso. Le proteste sono proseguite per circa 20 giorni, fino al 10 novembre, giorno in cui Evo Morales ha deciso di dimettersi e abbandonare il Paese in seguito alla diffusione della relazione preliminare della OSA, che evidenziava la presenza di molteplici irregolarità. Il giorno dopo, grazie a una precedente sentenza costituzionale del 2001, assumeva l'incarico presidenziale Janine Añez. Questi passaggi, nonché l'intera traiettoria politica di Evo Morales, sono stati descritti in modo assolutamente bipolare dalla quasi totalità della comunità politica internazionale e dalla maggior parte dei mezzi di comunicazione.

Pur essendo innegabile la deriva populista degli ultimi due governi di Evo Morales, e pur essendo improprio definire i fatti della Bolivia un colpo di stato, è altrettanto innegabile l'importanza di tale figura politica nel processo di democratizzazione di un Paese dove la componente indigena è stata storicamente e sistematicamente sfruttata e marginalizzata. Il processo di inclusione democratica, il numero di progetti di sviluppo a favore della zona rurale, la riscoperta dell'immenso valore culturale della diversità sono concetti oramai radicati, e non devono essere messi in discussione in questa nuova Bolivia, che si appresta a vivere un periodo di transizione e di pacificazione che si spera sfoci al più presto in nuove elezioni democratiche e trasparenti.

ECUADOR: 6.27

Democrazia imperfetta

A. Processo elettorale: 8.75

B. Funzionamento del governo: 5.36

C. Partecipazione politica: 6.11

D. Cultura politica: 4.38

E. Diritti civili: 6.76

51% dei voti. Il candidato sconfitto ha denunciato l'uso di risorse statali per la campagna politica e ha ipotizzato brogli. In seguito a tale denuncia, il Consiglio nazionale elettorale (CNE), considerato da molti come un'entità controllata dal governo, ha eseguito un controllo parziale sui voti totali, confermando la vittoria di Moreno. Nel 2018, in seguito alle varie critiche, il Consiglio nazionale della Partecipazione del Cittadino e del Controllo sociale (CPCCS) ha destituito tutti i membri del CNE, nominandone di nuovi, sulla cui imparzialità non è attualmente possibile esprimere un giudizio.

Dal 2008 la Costituzione prevede l'elezione diretta del presidente per due mandati. Nel 2017 le elezioni sono state vinte al ballottaggio da Lenin Moreno, con il

Per partecipare alle elezioni, i partiti politici devono essere registrati con un numero di firme pari al 1,5% del totale degli aventi diritto al voto. Ciò non comporta un reale impedimento; tuttavia se un gruppo non raggiunge per due elezioni consecutive il 5% viene dissolto.

È presente una disparità nella allocazione delle risorse pubbliche destinate alle campagne politiche dei differenti partiti. La popolazione è complessivamente libera da pressioni da parte di gruppi militari o di potere nelle sue scelte politiche; ciononostante, la presenza di forti interessi economici ha ancora la capacità di condizionare il processo democratico e di favorire fenomeni di corruzione. Il governo ha sempre promosso campagne contro la discriminazione delle minoranze, anche se come poi spesso accade tali gruppi etnici hanno problemi per conservare il diritto alla terra e allo sfruttamento delle risorse naturali. Il potere presidenziale ha spesso mostrato una influenza troppo forte nei confronti del Parlamento; il presidente Moreno negli ultimi anni ha cercato di ridurre questa facoltà, portando avanti insieme all'opposizione un processo legislativo ostacolato dal frazionamento della coalizione di potere.

In Ecuador sono stati spesso osservati casi di corruzione e inefficienza degli organi giudiziari, che finiscono con il garantire un ambiente di impunità; anche in questo caso il nuovo presidente ha cercato di portare avanti iniziative volte alla soluzione del problema: sono state sospese alcune figure chiave, coinvolte in casi di corruzione, e nel 2018 è stato approvato mediante referendum l'istituto giuridico dell'interdizione permanente dagli incarichi pubblici.

La libertà di stampa è notevolmente migliorata dopo l'elezione dell'attuale presidente, eliminando le limitazioni poste in essere dall'ex presidente Rafael Correa. Esiste una solida libertà di culto e accademica, mentre per quanto riguarda la libertà di espressione sui social media sono state osservate in passato limitazioni e ritorsioni nei confronti di individui che apparivano in contrasto con il governo. Per quanto riguarda i movimenti di protesta, molte manifestazioni si sono svolte in modo pacifico, mentre in relazione ai movimenti associativi Moreno ha abrogato la legge che aveva reso particolarmente oneroso il processo di formazione delle ONG, ponendo vari limiti al loro funzionamento.

Per quanto riguarda il potere giudiziario, esso resta fortemente legato al governo; i processi sono lenti e quando si è cercato di introdurre meccanismi per ridurre i tempi, a uscirne danneggiati sono stati i diritti degli imputati. Continuano a verificarsi casi di arresti arbitrari, le prigioni sono spesso sovraffollate e prive dei servizi minimi indispensabili.

VENEZUELA: 3.16

Autoritario

A. Processo elettorale: 1.67

B. Funzionamento del governo: 1.79

C. Partecipazione politica: 4.44

D. Cultura politica: 4.38

E. Diritti civili: 3.53

In Venezuela il presidente eletto resta in carica per sei anni, senza limiti di rielezione. Una peculiarità tecnico-normativa

già di per sé poco democratica, andata ulteriormente deteriorandosi con le elezioni del 2018. Posticipate per tre volte dal mese di dicembre e successivamente tenutesi in maggio, le elezioni politiche hanno visto la vittoria di Nicolás Maduro con il 67,9% dei voti. Scarsa l'affluenza alle urne, pari al 46%, sintomo della scarsa fiducia della popolazione nei confronti del processo elettorale. I principali partiti oppositori sono stati banditi, la OSA ha definito le elezioni una "farsa" mentre l'Unione europea ha constatato che non esistevano i requisiti minimi per poter definire credibile il risultato elettorale. L'Assemblea nazionale, composta dai partiti di maggioranza e da quelli di minoranza, è stata sostituita nel 2017 dall'Assemblea nazionale costituente, sotto il totale controllo del presidente.

Il sistema elettorale venezuelano è fortemente manipolato e influenzato politicamente. Il Consiglio elettorale nazionale (CNE) è composto da cinque membri, dichiaratamente allineati con la politica presidenziale. Tutti i leader dell'opposizione sono stati banditi, minacciati o incarcerati. Leopoldo López, fondatore di due partiti di opposizione, è da tre anni in carcere con false accuse. Più in generale tutte le persone contro il governo soffrono gravi attività intimidatorie, includendo sequestri temporanei e torture. Il disagio sociale aumenta ma il governo ha progressivamente eliminato tutte le vie istituzionali per poter giungere a una reale alternanza politica. Le possibilità per i cittadini di aspirare a una libera espressione politica sono molto ridotte. L'introduzione del cosiddetto "Carnet della Patria", tessera necessaria per accedere agli aiuti e ai sussidi, costituisce nei fatti una forma di discriminazione politica istituzionalizzata.

In Venezuela i fenomeni di corruzione regnano sovrani, le politiche economiche nazionali hanno favorito un fiorente mercato nero, con la collusione di pubblici ufficiali e del crimine organizzato. La realtà dei mezzi di comunicazione è assai critica; i media indipendenti operano con notevoli restrizioni e in un ambiente legalmente sfavorevole; il rischio di persecuzioni legali o aggressioni fisiche è notevole. Esistono canali di comunicazione statali usati esclusivamente ad uso propagandistico. Esiste la libertà di culto e in parte la libertà accademica, quest'ultima minata dai programmi statali di "educazione" fortemente condizionati dalle direttrici governative. La libertà di espres-

sione individuale è pressoché assente, al punto che le conseguenze possono comportare anche l'arresto dei soggetti dissenzienti. La libertà di assemblea, pur essendo teoricamente garantita dalla costituzione, è di fatto impedita dall'apparato statale. La repressione da parte delle forze dell'ordine è spesso brutale e sproporzionata; la stessa sorte la subiscono le ONG non allineate.

La politicizzazione del sistema giudiziario, già avviata con i governi presieduti da Chavez, è proseguita sotto gli ultimi governi di Maduro. Le conseguenze di questo fenomeno colpiscono soprattutto i numerosi imputati di reati politici, vittime del Servizio nazionale bolivariano di Intelligence (SEBIN), entità dedicata a perseguire gli oppositori del governo, siano essi politici, giornalisti o comuni cittadini.

Il Venezuela è uno dei Paesi con i tassi di criminalità più alti della regione e le sue carceri sono considerate fra quelle che offrono le peggiori condizioni per i detenuti. I diritti proprietari sono stati condizionati dalla forte regolazione statale sui prezzi, dalle nazionalizzazioni forzate e dalla corruzione dilagante. La grave crisi economica, che ha causato migrazioni di massa, l'aumento del traffico e dello sfruttamento sessuale, l'aumento del traffico di minori e le precarie condizioni di lavoro, contribuiscono nel loro insieme a fare del Venezuela uno dei Paesi dell'America Latina dove le garanzie democratiche sono più deboli.

CILE: 7.97

Democrazia imperfetta

A. Processo elettorale: 9.58

B. Funzionamento del governo: 8.57

C. Partecipazione politica: 4.44

D. Cultura politica: 8.13

E. Diritti civili: 9.12

Come si spiega che in uno dei Paesi più "democratici" della zona latinoamericana siano scoppiati i gravi disordini registrati nei mesi di ottobre e novembre?

Secondo il *Democracy Index*, il tallone d'Achille del Cile risiede nello scarso livello di partecipazione politica della popolazione.

Lunedì 14 ottobre il governo decide di aumentare di 30 centesimi il prezzo del biglietto della metropolitana. Quei 35 centesimi sono stati la scintilla che ha incendiato il Paese, enfatizzando la grande distanza esistente fra il governo e la popolazione, soprattutto quella più giovane. La popolazione, in prima battuta, ha chiesto l'annullamento dell'aumento e successivamente ha incitato alla disobbedienza civile. La risposta del governo è stata quella di cercare di reprimere le proteste con l'uso della forza. Tali misure di repressione hanno aumentato il malcontento e il presidente Piñera, anziché cercare il dialogo, ha deciso di dichiarare lo "stato di emergenza" e il coprifuoco in varie città del Paese. La strategia presidenziale non ha sortito l'ef-

fetto desiderato: la protesta ha iniziato a coinvolgere gran parte della popolazione, non limitandosi solo al tema dell'aumento del biglietto della metropolitana.

Oggetto della protesta è stato anche il modello socioeconomico di sviluppo del Paese, caratterizzato da una forte disuguaglianza economica e di opportunità: il Cile è fra i 20 peggiori Paesi al mondo nella classifica sulla disuguaglianza redatta utilizzando l'indice di Gini⁷. Le forti disuguaglianze economiche, gli elevati costi delle abitazioni, le gravi deficienze nel sistema educativo e nel sistema sanitario, hanno di fatto creato due modelli paralleli di assistenza, uno di serie A, per i più ricchi, e uno di serie B, destinato alla maggioranza della popolazione sotto la linea di povertà.

Il bilancio degli scontri, dopo 50 giorni di disordini, è molto grave: secondo i dati dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (UNHCR) le morti

registrate sono state 26, senza contare i casi di gravi violazioni dei diritti umani (lesioni, torture, violenze sessuali e detenzioni arbitrarie). Le conseguenze politiche non si sono fatte attendere. Il Senato cileno ha riconosciuto le responsabilità del ministro dell'Interno, Andrés Chadwick, inibendolo dall'assumere incarichi pubblici per 5 anni. Il governo ha accettato la formazione di una Assemblea costituente con l'obiettivo di modificare alcuni articoli della costituzione, risalente al 1980, ed emanata dal regime militare di Augusto Pinochet.

Dopo l'inevitabile e necessario processo di pacificazione, la speranza è che il malcontento venga canalizzato in modo costruttivo per la creazione di alternative politiche credibili a quelle attualmente esistenti, che riescano a coinvolgere quella parte di popolazione che attualmente non partecipa alla vita politica del Paese.



3. La questione

L'ETERNA CRISI DI HAITI

Haiti è un Paese di 11 milioni di persone (il 47% delle quali vive in aree rurali), caratterizzato da profonde disuguaglianze sociali ed economiche, particolarmente acute nelle aree rurali e nelle periferie metropolitane. Secondo il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), il 24,7% degli haitiani vive con meno di 1,25 dollari al giorno e il 58,7% con meno di 2,5 dollari al giorno. Il Paese è al 168° posto su 188 Paesi nella classifica ONU dello Sviluppo umano, con un punteggio di 0,498 su un massimo di 1.

La distribuzione irregolare del reddito e la mancanza di occupazione rappresentano un grave ostacolo al progresso economico e sociale. Se la bilancia commerciale è perennemente negativa, l'economia haitiana si basa in gran parte sulle rimesse della diaspora, mentre due terzi della popolazione attiva sono impiegati nel settore informale. Le sfide sono quindi numerose per il Paese, in cui, tra l'altro, la metà della popolazione ha meno di 23 anni. A tale riguardo, non dimentichiamo che la disoccupazione cronica e l'esclusione sociale ad Haiti colpiscono in particolare le donne e i giovani, minacciando la coesione sociale e la stabilità. Secondo i dati della Banca Mondiale relativi al 2018, il tasso di disoccupazione dei giovani (dai 15 ai 24 anni) è pari al 35,9%, mentre è ancora più significativo per le giovani donne (42,6% della popolazione attiva femminile). La discriminazione di genere è, tra l'altro, un fenomeno preoccupante nell'isola, e trova le sue origini negli stereotipi culturali e anche nell'instabilità sociale e politica degli ultimi decenni.

Le debolezze e le difficoltà generalizzate del sistema democratico hanno anche contribuito a lasciare la maggioranza della popolazione in uno stato generale di vulnerabilità cronica.

Il processo di decentralizzazione previsto dalla Costituzione è rimasto incompleto e debole. L'eccessiva centralizzazione unita all'assenza, all'opacità e all'inefficienza dei servizi pubblici e delle istituzioni nelle comunità rurali ha suscitato profonda sfiducia nei confronti dei decisori politici e del governo locale e nazionale. Nel Paese caraibico, anche per queste ragioni, la presenza delle organizzazioni umanitarie e non governative è massiccia, e cerca di sopperire con difficoltà alle mancanze di uno stato fragile, assente e screditato. Una presenza che tuttavia non è priva di contraddizioni e non è sempre ben accolta dagli stessi haitiani.



Tale presenza è stata consistente proprio a partire dal 12 gennaio 2010 quando, pochi minuti prima delle 5 di pomeriggio, Haiti fu colpita da un violento terremoto che lasciò sepolte sotto i detriti almeno 230 mila vittime. Fu una terribile scossa, d'intensità pari al settimo grado della scala Richter. Localizzato a una ventina di chilometri dalla caotica capitale, Port-au-Prince, provocò oltre ai morti più di 300 mila feriti e almeno un milione di sfollati. Il mondo si commosse per quella terribile catastrofe che si abbattava su un Paese tra i più fragili e instabili del mondo, vessato da fortissime disuguaglianze sociali e povertà estrema, e flagellato da continue catastrofi naturali. In seguito al terremoto, inoltre, si diffuse anche un'epidemia di colera, che causò negli anni immediatamente successivi più di 9.500 vittime.

Oltre all'attività sismica, l'isola di Haiti è bersagliata durante la stagione ciclonica da numerosi uragani. Il più recente, per intensità di devastazione, è stato l'ura-

La distribuzione irregolare del reddito e la mancanza di occupazione rappresentano un grave ostacolo al progresso economico e sociale. Se la bilancia commerciale è perennemente negativa, l'economia haitiana si basa in gran parte sulle rimesse della diaspora, mentre due terzi della popolazione attiva sono impiegati nel settore informale

gano Matthew che, nell'ottobre del 2016, causò centinaia di morti, oltre a notevoli danni, stimati per almeno 2,7 miliardi di dollari.

La devastazione provocata dal sisma e dai successivi cicloni ha contribuito a rendere ancora più precarie le condizioni di un Paese già incapace di soddisfare i bisogni di base della sua popolazione, svelando con altrettanta crudeltà le carenze e l'inadeguatezza di un apparato statale corrotto e di una democrazia debole e impreparata.

A favore del Paese più povero e sfortunato delle Americhe, la comunità internazionale si mobilitò e si prodigò, nella speranza che da quelle macerie, con

l'aiuto e l'impegno comuni, si potesse ricostruire qualcosa di migliore e trasformare la tragedia in un'opportunità di crescita e sviluppo.

Le donazioni furono generose e anche l'impegno della Caritas Italiana, che proprio da quel momento cominciò la sua missione e presenza ad Haiti, fu rilevante. Molto è stato fatto per ricostruire e dare una speranza alla popolazione locale. Solo dalla Caritas Italiana sono stati supportati in questi anni più di 220 progetti, che hanno contribuito sensibilmente a migliorare la vita di migliaia di persone.

Tuttavia, a dieci anni da quell'enorme tragedia, è difficile tirare un bilancio del disastro e degli interventi riparativi, anche perché il Paese risente attualmente di una serie di difficoltà intervenute in epoche successive.

Una difficile situazione politica: passato e presente

Da luglio 2018 Haiti è ricaduta in una crisi istituzionale e politica che è peggiorata di mese in mese, fino a diventare "cronica" nel mese di settembre 2019. Per tre giorni consecutivi, in seguito all'annuncio del governo di porre fine ai sussidi che avevano mantenuto bassi i prezzi del gas, violente proteste paralizzarono le strade della capitale. Nello specifico, il forte aumento del prezzo dei prodotti petroliferi (+38% per la benzina, +47% per il diesel, +51% per il cherosene) provocò furiose rivolte popolari (saccheggi, morti, barricate sulle strade). La situazione di forte tensione e di caos determinò il ritiro della misura e le dimissioni del primo ministro dell'epoca, Jack Guy Lafontant, e anche il crescente malcontento della popolazione nei confronti del presidente della Repubblica, Jovenel Moïse.

Dopo quella prima ondata di proteste, le manifestazioni sono ulteriormente aumentate e sono diventate sempre più intense, anche a seguito della pubblicazione di una relazione della Corte dei Conti haitiana, relativa alle irregolarità nella gestione dei fondi ricevuti nell'ambito del cosiddetto "Accordo Petrocaribe". Lo scandalo Petrocaribe deve il suo nome a un fondo promosso e lanciato nel 2005 dal presidente del Venezuela Hugo Chávez per risollevare le economie più deboli dei Paesi dei Caraibi. Con quell'accordo, il Venezuela si era impegnato a vendere a 17 Paesi dei prodotti petroliferi, a prezzi vantaggiosi, in cambio dell'impegno dei governi beneficiari a utilizzare parte del risparmio ottenuto (il 60% di quanto acquistato) in opere e infrastrutture pubbliche, concedendo una sorta di prestito per lo sviluppo da restituire al Venezuela in 25 anni a un tasso d'interesse dell'1%. Dal 2008 Haiti ha così ricevuto 4 miliardi di dollari, gestiti nell'ombra da quattro diverse presidenze. Uno scan-

dalo che ha coinvolto intere classi politiche, a diversi livelli, che si sono susseguite per oltre un decennio alla guida del Paese e nelle cui mani si sarebbero volatilizzati circa il 75% dei fondi destinati allo sviluppo sociale ricevuti dal Venezuela.

In seguito allo scoppio dello scandalo, un movimento della società civile chiamato "PetroChallengers" si formò per chiedere un processo pubblico per far luce sulle accuse e stabilire le responsabilità dei politici coinvolti. Sulla scia di tali proteste, voci sempre più stringenti si sono sovrapposte per chiedere le dimissioni di Moïse, percepito da molti come il principale ostacolo per superare lo stallo democratico del Paese. La proposta presidenziale di formare un governo di unità nazionale fu respinta da diversi leader dell'opposizione, che continuarono invece a organizzare, quasi quotidianamente, manifestazioni pubbliche che chiedevano le dimissioni del presidente.

In tale contesto di accentuata crisi politica, anche la situazione della sicurezza è diventata sempre più allarmante. L'opposizione ha organizzato diverse azioni violente mentre bande di criminali armate hanno continuato a rappresentare una minaccia per l'ordine pubblico.

Come testimoniato dalle relazioni del segretario generale di MINUJUSTH (la missione delle Nazioni

Da luglio 2018 Haiti è ricaduta in una crisi istituzionale e politica che è peggiorata di mese in mese, fino a diventare "cronica" nel mese di settembre 2019

Unite per il sostegno alla giustizia ad Haiti)¹, la prolungata crisi politica e il teso clima di insicurezza hanno continuato a produrre effetti dannosi sull'economia del Paese. Negli ultimi 12 mesi, la valuta nazionale haitiana (il Gourdes) ha perso il 37,6% del suo valore rispetto al dollaro USA; l'inflazione è ora stimata al 19,1% e il prodotto interno lordo del Paese è diminuito di oltre l'1% nell'ultimo anno fiscale. Tale situazione di gravità è stata ulteriormente accentuata dall'effetto delle siccità localizzate e delle poche precipitazioni sulla produzione agricola complessiva, che ha contribuito ad aumentare la pressione economica sulle famiglie, come dimostra la crescita dell'indice di grave insicurezza alimentare nelle aree rurali, passato dal 17% nel 2018 al 49,5% della fine di aprile 2019. Si stima poi che nel 2019 circa 39 mila bambini di età inferiore ai 5 anni abbiano sofferto di malnutrizione acuta.

A partire dalle dimissioni del secondo primo ministro di Moïse, Jean-Henry Céant (21 marzo 2019), il Paese è rimasto di fatto senza un governo pienamente operativo. Lo stallo causato dal fallimento degli sforzi per formare un nuovo governo continua a impedire

l'approvazione di importanti leggi, tra cui la legge elettorale e le leggi di bilancio 2018-19 e 2019-20. In assenza di un governo pienamente operativo e senza un bilancio approvato, diversi donatori bilaterali e multilaterali, tra cui il Fondo monetario internazionale e la Banca interamericana di sviluppo, continuano a rifiutare il sostegno ad Haiti. Il sentimento generale di impunità, nel settore della corruzione o delle violazioni dei diritti umani, perpetua una mancanza di fiducia nelle istituzioni giudiziarie e nelle autorità statali, che rafforza un sentimento generale di insicurezza. L'attuale crisi politica che ha determinato il peggioramento delle condizioni di sicurezza e socio-economiche della popolazione, ha riportato il Paese a una situazione simile a quella del 2004, quando a seguito di una guerra civile intervennero i Caschi Blu delle Nazioni Unite. E ad Haiti sembra che la storia si riproponga sempre con le stesse feroci dinamiche, in un vortice di caos, ingiustizia, prevaricazione e cinismo. Come se il Paese fosse segnato da ferite tanto profonde che non si possono rimarginare.

Le ragioni storiche del conflitto

Ma è proprio nella complessità del contesto haitiano che vanno ricercati i fattori che intervengono a ostacolare il suo percorso verso lo sviluppo, concorrendo a mantenere la situazione del Paese in uno stato di eterna instabilità e crisi umanitaria. Questi problemi hanno struttura e origine multidimensionale. Sono stati generati dalla sua storia e nel suo tessuto sociale e culturale si sono declinati e radicati. Una storia unica e tormentata che fin dalla sua genesi ha segnato e differenziato Haiti da ogni altro Paese al mondo.

La prima nazione libera e "nera" della storia, nata nel 1804 dalla violenta rivolta contro il disumano schiavismo coloniale, da quella brutalità subita non sembra essersi mai liberata, ma al contrario, in una certa misura, l'ha perpetuata e sotto diverse forme riproposta. Il rigido sistema di estrema disuguaglianza sociale oggi esistente non è che la riproposizione e perpetrazione di quella stessa violenza schiavista che, come in passato, appare funzionale alla conservazione di uno status quo basato sulla concentrazione della ricchezza nelle mani di un'élite formata da un pugno di famiglie.

Finito il colonialismo francese si passò all'ingerenza statunitense verso il cosiddetto "cortile di casa", secondo quanto professato da una parte dalla dottrina Monroe (cfr. Capitolo 2), culminata con l'invasione dell'isola nel 1915 da parte delle truppe statunitensi. Proprio a partire da tale evento le differenze sociali che già caratterizzavano l'isola si rafforzarono ulterior-

mente, con la creazione di una classe oligarchica filo americana, assoggettata al controllo statunitense.

Successivamente, durante il periodo della Guerra fredda, l'influenza statunitense si rafforzò ulteriormente: Haiti era all'epoca strategicamente importante, in quanto localizzata a pochi chilometri dalla comunista Cuba e dalle coste statunitensi.

Ma le cause dei problemi haitiani non vanno ricercate solamente fuori da Haiti: sono anzi radicate nell'incapacità della società haitiana di trovare al suo interno una reale coesione mediando e mitigando i conflitti politici e gli interessi particolaristici in nome di un'identità nazionale fondata non solo sull'orgoglio per la vittoria della rivoluzione antischiavista contro i francesi, ma anche su un'appartenenza e condivisione di valori comuni. È evidente che ad Haiti l'enorme disuguaglianza crea un abisso che separa nettamente le diverse classi sociali. Ad una esigua minoranza composta dalle classi agiate borghesi di commercianti e uomini d'affari, di norma "bianchi", "mulatti" o più recentemente immigrati di origine siriana o libanese, si contrappone la stragrande parte della popolazione "nera", povera di mezzi economici e culturali, proveniente dalle zone rurali o dalle degradate periferie urbane.

Ma se questo fenomeno è tristemente comune a molti altri Paesi, ad Haiti è particolarmente conflittuale

Ad Haiti è nella quotidianità degli atteggiamenti e comportamenti che si intravede una sorta di ingiustizia diffusa che va al di là dell'appartenza sociale ed etnica. Le relazioni interpersonali sono caratterizzate da sopraffazione, a tutti i livelli della scala sociale

e radicato. La sovrapposizione tra "colore della pelle" e appartenenza alla classe sociale (dominante per i "bianchi, mulatti e mediorientali" e dominata per i "neri") crea una suggestione estremamente potente che è stata più volte strumentalizzata dalla politica. Per quanto basata su dei dati di realtà parziali, ha fomentato un clima di sospetto, discriminazione e ostilità. Ha contribuito a esacerbare un conflitto profondo nella società haitiana, alimentando l'idea di un'identità nazionale assimilata a quella etnica, secondo la quale il "vero haitiano" è solo quello di origine africana, mentre tutti gli altri sono stranieri, colonizzatori da cui diffidare.

Inevitabile che ciò abbia avuto delle ripercussioni anche sulla percezione di insicurezza degli stessi cooperanti espatriati dopo il terremoto, e concorso a compromettere l'immagine del Paese anche nel campo del turismo. Ma ad Haiti è nella quotidianità degli atteggiamenti e comportamenti che si intravede una sorta di ingiustizia diffusa che va al di là dell'appartenenza sociale ed etnica. Le relazioni interpersonali

sono comunemente caratterizzate da sopraffazione e ciò a tutti i livelli della scala sociale, indipendentemente dal "colore della pelle". Chi ha o acquisisce un minimo di potere schiaccia brutalmente chi sta sotto. Questa prevaricazione permea con la sua ferocia la società haitiana rendendola conflittuale e disgregata, esasperando le contrapposizioni e gli egoismi individuali, settari e regionali. Ed è anche per questo che la democrazia ad Haiti è così fragile e spesso porta a delle svolte autoritarie. Dalla sua nascita ad oggi, Haiti ha conosciuto ben 32 colpi di stato.

Due dittatori, padre e figlio Duvalier, si sono susseguiti dalla fine degli anni '50 fino al 1986, governando con l'ausilio della loro polizia segreta, i Tonton Macoutes, e suggestionando la popolazione con la mistica vudù. Il primo presidente democraticamente eletto della storia del Paese è arrivato solo cinque anni dopo, nel 1991. Si trattava dell'ex sacerdote salesiano Jean Bernard Aristide, oratore carismatico, leader di un movimento, poi divenuto partito populista, che si proponeva di fare pulizia dalla corruzione e di riscattare i poveri (il nome del movimento era appunto "Lavalas", letteralmente "inondazione").

Aristide fu prima allontanato da un colpo di stato favorito dagli Stati Uniti, poi, rimesso al potere dagli stessi americani nel 1994, fu rieletto presidente per un secondo mandato nel 2001. Ma nel 2004, a seguito di una sommossa popolare che raggiunse l'apice nel mese di febbraio, fu costretto alla fuga verso gli Stati Uniti. Venne così inviata una missione di *peacekeeping* dell'ONU (Minustah) per stabilizzare il Paese e contrastare le bande criminali che si erano via via ingrossate. Quella prima esperienza di democrazia si concluse nel caos, e anche per questo motivo gli anni successivi non furono meno turbolenti. La missione Minustah è terminata tra gli scandali a ottobre 2017 (tra le accuse vi è anche quella di aver provocato un'epidemia di colera).

Il nuovo corso del presidente Jovenel Moïse

L'arrivo di Moïse aveva portato con sé molte aspettative. L'uomo della banana, in creolo "*nèg banann nan*", così come era stato ribattezzato durante la campagna elettorale, si presentava come un uomo di origini umili, ma che grazie al suo pragmatismo e alla sua determinazione era riuscito a farsi strada, diventando un imprenditore agricolo di successo.

Per un Paese sostanzialmente e profondamente agricolo (basta pensare che il titolo di studio di gran lunga più diffuso è quello di agronomo), dove quasi la metà della popolazione vive in zone rurali, poteva essere facile identificarsi con lui. Nella sua zona di ori-

gine aveva creato una piantagione di banane che, come da lui affermato nel corso della campagna elettorale, era in grado di esportare i suoi prodotti fino in Germania.

Eletto per assicurare continuità con il precedente esecutivo, Moïse è succeduto a Michel Martelly, famoso cantante di musica *kompas*, che gestì l'enorme emergenza umanitaria e il consistente flusso di aiuti internazionali conseguenti al tremendo terremoto del 2010. Moïse ne ha ricevuto l'eredità politica e la guida del partito da lui stesso fondato: Haitian Tèt Kale.

In realtà, Jovenel fu eletto a febbraio 2017 con il consenso solamente del 20% degli aventi diritto al voto, e tutto questo dopo un periodo di due anni di transizione dovuto alle denunce di brogli elettorali. A distanza di poco più di due anni, l'attuale presidente è altrettanto violentemente contestato come i suoi predecessori, anche a causa del progressivo peggioramento degli indicatori socioeconomici: oltre il 60% della popolazione sopravvive con meno di due dollari al giorno; l'inflazione ha superato il 20% ad agosto mentre la valuta nazionale, in appena un anno, ha perso un terzo del suo valore rispetto al dollaro USA.

Con lo scandalo Petrocaribe è come se fosse stata dilapidato due volte e mezzo il bilancio annuale dello stato. Il PIL nel 2017 era di soli 8,6 miliardi di dollari. Per un Paese con disoccupazione al 40%, problemi di malnutrizione e mortalità neonatale del 25%, la sottrazione di queste risorse significa compromettere il futuro delle nuove generazioni, condannando la popolazione alla miseria

Ma da quando è in carica sono stati pochi i momenti in cui Jovenel non ha ricevuto attacchi da parte dell'opposizione, che hanno successivamente trovato consenso in gran parte della popolazione.

La prima protesta veramente preoccupante scoppiò a luglio 2018. Per tre giorni la capitale Port-au-Prince venne messa a ferro e fuoco e saccheggiata da una folla infuriata per il venir meno delle sovvenzioni che tenevano calmi i prezzi dei prodotti petroliferi (decisione poi successivamente ritirata). In seguito, a tenere banco fu lo scandalo sull'utilizzo da parte dei precedenti esecutivi dei fondi Petrocaribe, un affare di corruzione che ha coinvolto un gran numero di persone, come ministri ed ex presidenti, tra cui gli stessi Martelly e Moïse. Praticamente è come se fosse stata dilapidata una cifra pari a due volte e mezzo l'intero bilancio annuale dello stato. Una cifra enorme, ancora più grande se si pensa che il PIL del Paese nel 2017 era di appena 8,6 miliardi di dollari. Per un Paese con una disoccupazione al 40%, con problemi di malnutrizione e dove la mortalità neona-

tale è pari al 25%, la sottrazione di tutte queste risorse significa compromettere il futuro delle nuove generazioni, condannando la popolazione a vivere nella miseria.

Se inizialmente fu proprio la società civile con il movimento spontaneo "petro challenge" a far sentire la propria indignazione, amplificata dallo slogan «*kot kob petro caribe a*» che in italiano significa: «Dove sono i soldi di Petrocaribe?», successivamente le rivendicazioni sono state cavalcate dall'opposizione, e sfociate

in vere e proprie rivolte, diffuse in tutto il Paese, con dei picchi a novembre 2018, con un balzo nei giorni dal 7 al 15 febbraio 2019 (ribattezzato *Pays Lock*) e poi in maniera prolungata fino alla fine dell'anno.

A questa situazione già di per sé complicata si sono aggiunte le guerre tra gang per il controllo del territorio. Tali conflitti si sono concentrati soprattutto nei quartieri e nelle bidonville della zona metropolitana di Port-au-Prince e in alcuni dipartimenti di provincia, come l'Artibonite.

I recenti scontri ad Haiti



4. Dati

PARTECIPAZIONE E SOCIETÀ CIVILE: IL RISULTATO DELLA RICERCA PROMOSSA DAL PROGETTO ACTIVE DI CARITAS HAITI

Grafici e tabelle presenti in questo capitolo riportano dati del progetto ACTIVE (2019)

Introduzione

ACTIVE è un progetto avviato nel 2019 nel Dipartimento Centro di Haiti per promuovere il processo democratico e il dialogo tra la società civile e le autorità locali. È realizzato in consorzio da tre enti: Caritas Haiti, APF (Associazione dei contadini di Fondwa) e PMM (Progetto Mondo MLAL). Il progetto ruota attorno a due assi/obiettivi principali:

1. Incoraggiare la sostenibilità dei meccanismi di dialogo e consultazione tra le organizzazioni della società civile (OSC) e le autorità pubbliche e la partecipazione delle Organizzazioni comunitarie di base (OCB) alla *governance* dell'azione pubblica.
2. Rafforzare le capacità organizzative, tecniche e propositive delle reti della società civile nei processi di costruzione della cittadinanza a livello locale.

Il progetto mira a facilitare la mobilitazione della società civile, con particolare riguardo agli spazi di dialogo istituiti dalle autorità pubbliche haitiane, nella convinzione che mediante tale rafforzamento sia più agevole stimolare e promuovere l'attuazione di azioni efficaci di concertazione e di sviluppo sociale inclusivo. La partecipazione delle donne e delle organizzazioni femminili a questo tipo di processo di cittadinanza attiva costituisce un ulteriore valore aggiunto del progetto, in quanto le donne ad Haiti risultano ampiamente sottorappresentate, sia a livello istituzionale che nelle aree comunicative e di rappresentanza dei singoli cittadini.

Il progetto ACTIVE è finanziato dai Fondi europei di sviluppo (FED) dell'Unione europea, nell'ambito del Programma PROSCH (Programma per il rafforzamento delle organizzazioni della società civile ad Haiti) dedicato allo sviluppo della partecipazione e del buon governo nel Paese.

Lo scopo di questo programma è quello di promuovere il radicamento della democrazia ad Haiti attraverso una partecipazione crescente, egualitaria ed efficace della società civile al processo della vita politica, economica e sociale del Paese. L'obiettivo specifico è quello di aumentare la partecipazione dei cittadini alla *governance* dell'azione pubblica a livello locale e nazionale, in corrispondenza dei cinque settori prioritari della cooperazione tra Unione europea



e Haiti (riforma statale, istruzione, sviluppo urbano, infrastrutture, sicurezza alimentare e nutrizionale). Nello specifico, il programma PROSCH promuove un approccio coinvolgente e trasversale, incentrato sullo sviluppo delle capacità della società civile, sulla strutturazione di meccanismi adeguati di partecipazione e consultazione tra autorità pubbliche e società civile, allo scopo di favorire la crescita di un ambiente favorevole alla partecipazione. Questo programma si pone in linea di continuità con il precedente programma PARSCH (Programma Sostegno al rafforzamento della società civile di Haiti), operativo dal 2011 al 2015.

Le attività svolte nell'ambito del progetto ACTIVE contribuiscono in modo significativo al raggiungimento del terzo risultato del programma PROSCH ("facilitare e supportare a livello locale i processi di costruzione della cittadinanza").

Il progetto ACTIVE ha previsto al suo avvio un'ampia azione di ricerca, propedeutica allo sviluppo del programma, denominata "Diagnosi dei meccanismi di consultazione e dialogo tra le Organizzazioni della società civile (OSC) e le autorità pubbliche nel Dipartimento del Centro". Tale azione di diagnosi si è sviluppata in modo operativo su due filoni di ricerca:

- a. Analisi del funzionamento dei Tavoli di concertazione (*Tables de Concertation*): si tratta di un'esperienza interessante della realtà socio-politica haitiana, unica nel suo genere, che rappresenta un potenziale luogo privilegiato del dialogo tra gli attori pubblici e privati del territorio. I Tavoli sono promossi dalle autorità pubbliche locali e sono attivi a livello comunale o dipartimentale, su alcuni temi specifici (agricoltura, salute, condizione giovanile, lavoro, ecc.). La presenza dei Tavoli nel territorio haitiano è parziale e non copre l'intero territorio insulare. Lo scopo della ricerca è quello di presentare punti di forza e debolezze dei Tavoli di concertazione (TC) nello specifico territorio del Dipartimento Centro, descrivendo il funzionamento dei tavoli, le relazioni tra gli attori e i loro ruoli, i metodi di gestione, le strategie di inclusione e partecipazione, la loro efficacia e impatto sulla società civile, ecc.

b. Analisi delle Reti sociali territoriali: la società civile haitiana si presenta come una nebulosa, composta da organizzazioni molto diverse tra di loro in termini di aree di intervento e tipo di struttura organizzativa. Tale nebulosa può essere comunque distinta in due macro-raggruppamenti: le Organizzazioni della società civile (OSC), cui aderiscono cooperative, sindacati e anche Organizzazioni non governative, e le Organizzazioni comunitarie di base (OCB), caratterizzate da una accentuata informalità e una competenza territoriale molto ristretta. L'obiettivo è comprendere il funzionamento, le capacità organizzative, istituzionali e di proposta di entrambe le tipologie di reti, a livello comunale, distrettuale e dipartimentale.

In entrambi i filoni di ricerca (Tavoli di concertazione e Reti sociali), particolare attenzione è stata rivolta allo studio dei livelli di partecipazione delle donne, solitamente poco rappresentate all'interno di tali meccanismi di concertazione sociale.

Il lavoro di indagine sul campo, curato dalla ricercatrice Julia Monjanel, si è avvalso della consulenza dell'Ufficio Studi di Caritas Italiana e di un esperto di Diritti umani appartenente a Progetto Mondo MLAL (PMM). Il presente testo è una sintesi del report complessivo (in lingua francese), allegato alla prima fase di rendicontazione del progetto.

Il Dipartimento del Centro

Nel 2015, la popolazione del Dipartimento centrale di Haiti era stimata in 746.236 abitanti. È un territorio essenzialmente rurale, nel quale i comuni, quasi tutti di piccole dimensioni, sono molto isolati, sia politicamente che geograficamente. Pesano su tali forme di trascuratezza l'assenza di politiche efficaci di decentralizzazione delle responsabilità pubbliche e l'obiettivo stato di incuria e abbandono delle vie di comunicazione.

Come in altri Dipartimenti rurali del Paese, i servizi statali sono difficili da raggiungere, e anche per questo motivo l'accesso all'istruzione e alla salute appaiono nel complesso molto limitati.

Il dipartimento del Centro è diviso a sua volta in due aree: l'Altopiano Alto (Haute Plateau) e l'Altopiano Basso (Bas Plateau). La situazione politica, segnata da grave instabilità in tutto il Paese, è generalmente più tesa nel Bas Plateau, dove sono frequenti manifesta-

zioni di protesta in risposta alla crisi politica, economica e sociale che ha colpito con notevole violenza il territorio dipartimentale. Ad esempio, dall'inizio del 2019, intorno alla città di Mirebalais sono stati segnalati quasi quotidianamente dimostrazioni, blocchi stradali o episodi di vero e proprio brigantaggio. La città occupa una posizione strategica perché è attraversata dalla Strada 3, che collega Hinche (capoluogo del Dipartimento) alla capitale Port-au-Prince. Va notato che questi eventi, di natura spesso violenta, si presentavano all'inizio come manifestazioni di protesta politica, degenerare successivamente in atti di brigantaggio e criminalità ordinaria, organizzati da gruppi criminali che sfruttano la confusione generale del Paese per portare avanti le loro strategie delinquenziali.

Gli sforzi per un migliore decentramento del potere politico nei vari territori dipartimentali sono proseguiti nel tempo, ma restano comunque del tutto insufficienti. Dal 2015 sono state indette elezioni a vari livelli di *governance* e sono stati sviluppati strumenti di democrazia partecipativa (tra cui i Tavoli di concertazione approfonditi nelle pagine seguenti).

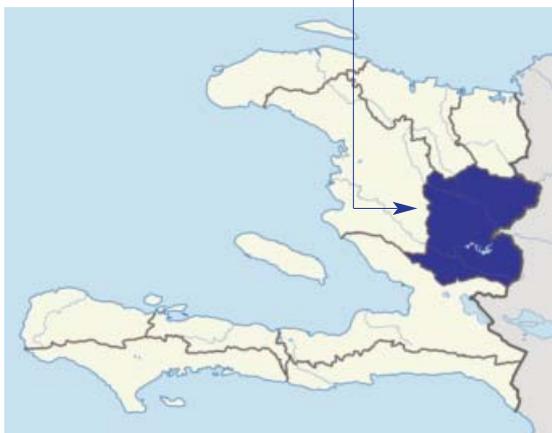
All'interno di tale percorso, la società civile haitiana svolge un ruolo certamente essenziale nel favorire i processi partecipativi, pur nella notevole differenza che contraddistingue le varie organizzazioni presenti nel Paese, diverse per settore d'azione, livello di strutturazione e modalità operative.

Analisi del funzionamento dei Tavoli di concertazione (*Tables de concertation*)

La ricerca sui tavoli di concertazione è stata realizzata mediante due strumenti:

- a. Questionario strutturato: inviato ai rappresentanti delle autorità locali pubbliche (AL) incaricate dell'organizzazione dei tavoli e ai rappresentanti della società civile/comunità di base coinvolti nelle attività dei Tavoli.
- b. Focus group: sono state organizzate delle interviste di gruppo nei tredici comuni del Dipartimento Centro, con la partecipazione di 7-15 persone per ciascun gruppo.

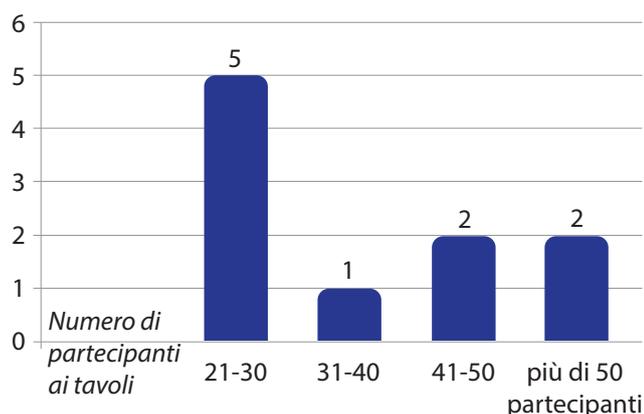
Dei 13 comuni che compongono il Dipartimento del Centro, cinque non hanno mai allestito dei Tavoli (Lascahobas, Mirebalais, Savanette, Baptiste e Thomassique). Quattro di tali comuni si trovano nell'Altopiano inferiore del Dipartimento, dove le tensioni politiche sono generalmente maggiori che nell'Altopiano superiore. In base alle risposte aperte fornite dai referenti istituzionali dei suddetti territori comunali,



la ragione principale della mancata convocazione dei Tavoli risiede nella mancanza di finanziamenti utili a coprire le spese di viaggio e dei pasti per i partecipanti.

Il grafico riportato di seguito rappresenta il numero di partecipanti ai Tavoli di concertazione nel territorio dipartimentale. Si tratta di Tavoli notevolmente affollati, che in certi casi assumono i tratti di vere e proprie assemblee cittadine: su 10 casi analizzati, la metà fa registrare infatti una partecipazione di oltre 30 persone. Nel restante raggruppamento, il numero di partecipanti appare invece più ridotto, variando notevolmente secondo il tema di riferimento del Tavolo.

Partecipazione numerica ai tavoli di concertazione



Rispetto ad un questionario di ampia dimensione, allo scopo di facilitare l'analisi dei dati sono stati costruiti degli indici che aggregano le risposte fornite su più domande, riferite a una medesima area concettuale. Per ciascun indice è disponibile infine un punteggio complessivo, che misura il livello qualitativo del fenomeno indagato.

1. **Indice SOSTENIBILITÀ:** misura la sostenibilità dei tavoli di concertazione in termini di risorse umane. Esso permette di misurare se il comune dispone di mezzi umani sufficienti per organizzare e gestire nel tempo e in modo stabile un dispositivo di concertazione.
2. **Indice TRASPARENZA:** consente di misurare il livello di trasparenza delle autorità locali nei processi decisionali e nella gestione dei Tavoli.
3. **Indice PROGRAMMAZIONE:** consente di comprendere meglio il livello di strutturazione dei Tavoli da un punto di vista strategico.
4. **Indice RAPPRESENTATIVITÀ:** permette di dimensionare l'equilibrio di rappresentatività dei diversi attori nei Tavoli, misurando il livello di inclusione delle categorie di attori, l'equilibrio di genere e l'integrazione delle donne all'interno dei dispositivi di *governance*.
5. **Indice INTERRELAZIONI:** fornisce informazioni sulle relazioni tra le autorità locali e gli attori esterni.
6. **Indice UTILITÀ AL/OSC/OCB:** permette di misurare il modo in cui le autorità locali e i rappresentanti delle comunità di base percepiscono, su vari aspetti, la validità e l'efficacia del sistema dei Tavoli;
7. **Indice PARTECIPAZIONE:** offre una visione d'insieme delle condizioni di partecipazione dei rappresentanti delle OCB ai Tavoli di concertazione.

Come si osserva nella tabella che segue, il Tavolo con il miglior livello di performance è quello del comune di Cerca La Source, che ha fatto registrare un punteggio di 113 (su 152 punti corrispondenti alla somma di tutti i punteggi indice disponibili). Segue il Tavolo di Saut d'Eau, con 106 punti su 152. Sul versante opposto, il tavolo con il punteggio più basso è quello sulla salute, organizzato ad Hinche (66/152).

Indici di valutazione dei Tavoli di concertazione di Haiti (punteggi assoluti e valori medi)

Comune	Status attuale	Indici							Totale
		Sostenibilità	Trasparenza	Programmazione	Rappresentatività	Interrelazioni	Utilità	Partecipazione	
TCS Salute Hinche	Attivo	8/18	6/24	17/25	7/35	4/18	24/32	21/25	66/152
Thomonde	Non attivo	10/18	8/24	4/25	15/35	7/18	27/32	18/25	71/152
GTPE (Gruppo di lavoro e protezione)	Attivo	12/18	12/24	11/25	20/35	8/18	24/32	22/25	87/152
Boucan Carré	Non attivo	7/18	22/24	7/25	16/35	6/18	32/32	21/25	90/152
Maïssade	Non attivo	12/18	24/24	4/25	22/35	4/18	32/32	19/25	98/152
Belladère	Attivo	9/18	10/24	13/25	27/35	9/18	31/32	21/25	99/152
Cerca Carvajal	Attivo	10/18	24/24	5/25	24/35	9/18	32/32	22/25	104/152
Saut d'Eau	Attivo	17/17	20/24	18/25	17/35	5/18	29/32	19/25	106/152
Cerca la Source	Attivo	16/18	24/24	16/25	20/35	6/18	31/32	24/25	113/152
TCD	Attivo	10/18	/	16/25	10/35	2/18	21/32	21/25	/
Media Odd ratios	/	0.6	0.6	0.4	0.5	0.3	0.8	0.8	/

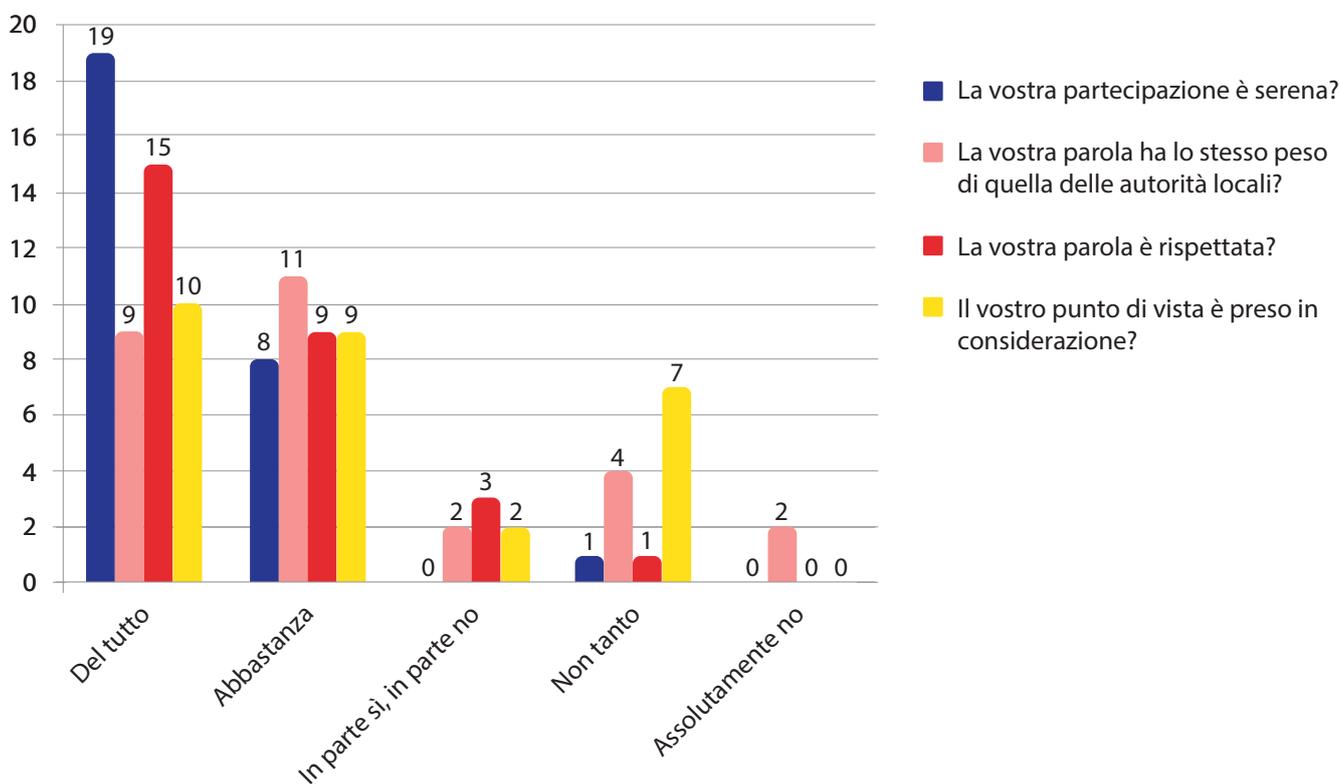
Analizzando gli ambiti concettuali di riferimento degli indici, si apprende che le dimensioni che ottengono il più elevato punteggio di auto-soddisfazione sono quelle relative all'utilità dei tavoli e al grado di partecipazione: il confronto tra punteggio osservato e punteggio atteso (*odd ratio*)¹ è infatti molto elevato per entrambi i casi (0.8).

L'indice di Utilità è il frutto della somma dei punteggi forniti dai rappresentanti delle istituzioni locali (AL) e dai referenti della società civile e delle comunità di base (OSC/OCB), e misura l'utilità percepita del sistema dei Tavoli. I risultati indicano che entrambi i gruppi di attori offrono una valutazione ampiamente positiva di tali dispositivi. La media dei punteggi indice per i rappresentanti AL è pari a 26,6 su 32 e pari a 29 su 32 per i rappresentanti OSC/CBO. Il fatto che i risultati siano più alti per i rappresentanti della società civile può essere spiegato con il fatto che tali soggetti partecipino alle riunioni con una motivazione extralavorativa, più forte di quella dei funzionari istituzio-

nali. In realtà, anche gli amministratori locali offrono giudizi piuttosto positivi sull'utilità dei Tavoli, esprimendo tuttavia qualche perplessità su due aspetti critici: la capacità dei tavoli di «migliorare l'assegnazione di risorse pubbliche» e di «evitare casi di corruzione, patrocino, nepotismo e appropriazione della proprietà».

L'indice di Partecipazione è quello che, assieme a quello dell'Utilità, riscuote il punteggio maggiore di soddisfazione. Come si osserva nel grafico che segue, le quattro domande che contribuiscono alla costruzione dell'indice complessivo di Partecipazione riscuotono tutte valori piuttosto elevati di apprezzamento positivo. Colpisce l'elevato grado di «serenità» con cui i rappresentanti della società civile partecipano ai Tavoli e anche il rispetto di cui gode la loro parola nel corso delle riunioni. Fa eccezione la domanda relativa sulla presa in considerazione delle opinioni, che fa registrare invece un numero non trascurabile di valutazioni negative.

Indice di partecipazione ai Tavoli di concertazione di Haiti (numero di risposte)



Soffermandoci invece sugli aspetti negativi, la dimensione dell'interazione con gli attori dell'ambiente esterno ai Tavoli risulta in assoluto quella meno soddisfacente: la media dei punteggi assegnati dagli intervistati, rapportata al valore massimo dell'Indice "Interrelazioni", evidenzia infatti valori bassi di apprezzamento (*odd ratio*: 0.3). Si tratta di un aspetto ritenuto particolarmente problematico, su cui i partecipanti alla ricerca hanno evidenziato vari aspetti di criticità.

La tabella che segue illustra in dettaglio i soggetti ai quali sono comunicati i contenuti delle riunioni dei Tavoli e le azioni da essi stabilite. Non sorprende che i sette referenti istituzionali dei Tavoli, in quanto rappresentanti di autorità pubbliche, abbiano risposto alla domanda dichiarando di aver comunicato gli effetti dei Tavoli alla società civile, nel suo insieme. Detto questo, solo due referenti pubblici hanno detto di essersi scambiati informazioni con i rappresentanti di

altri Dipartimenti/Ministeri, e solo tre referenti hanno dichiarato di aver informato i media in tal senso. Va detto che, per vari motivi, la circolazione delle informazioni tra le varie zone del Paese è piuttosto scarsa, in quanto ostacolata nei fatti da una serie di impedimenti logistici/organizzativi.

I rappresentanti delle autorità locali responsabili dei Tavoli sono anche stati interrogati sui mezzi con i quali le conclusioni delle riunioni sono di norma comunicate ai Ministeri, ai municipi e alle frazioni/sezioni comunali. Anche in questo caso gli scambi con le altre entità governative appaiono scarsi: la metà dei referenti ha dichiarato che le informazioni sono scambiate quasi sempre "a voce" nel corso di riunioni informative, oppure in casi più limitati mediante sintesi o resoconti scritti delle discussioni. Tuttavia, nessun referente ha dichiarato di aver predisposto una relazione o un verbale ufficiale riportante le discussioni avvenute in seno ai Tavoli. Due rappresentanti hanno inoltre risposto che le informazioni sono scambiate addirittura per telefono, senza nessuna speranza di poter conservare una qualche forma di memoria degli scambi intercorsi.

Destinatari esterni degli esiti degli incontri (numero di Tavoli)

	Sì	No	Mancate risposte
Società civile	7	0	3
Rappresentanti ministeriali/dipartimentali	2	5	3
Mezzi di comunicazione	3	4	3

Con quali mezzi le conclusioni degli incontri sono/erano comunicate ai Ministeri, ai municipi, alle sezioni comunali (numero di Tavoli)

	Sì	No
Riunioni informative	5	4
Rapporti ufficiali	0	9
Invio resoconti scritti	5	4
Chiamate telefoniche	2	5

La presenza femminile all'interno dei Tavoli

Una delle questioni affrontate nella ricerca era quella di valutare il livello di inclusione delle donne all'interno dei lavori dei Tavoli di concertazione.

Il livello di partecipazione delle donne ai Tavoli di concertazione rispecchia il livello complessivo di inclusione della donna nella vita socio-politica del Paese. Nonostante la forte motivazione delle donne haitiane, è ancora molto difficile per esse farsi spazio all'interno dei luoghi di espressione e partecipazione civica in gran parte occupati da uomini. Tra questi ultimi, è inoltre diffusa la scarsa consapevolezza o la sot-

tovalutazione delle problematiche di genere. Per questo motivo, uno degli obiettivi della ricerca è stato quello di affrontare la tematica della disparità di genere, approfondita mediante una serie di focus group.

Dal punto di vista numerico, in 6 dei 10 comuni interpellati, la percentuale di donne partecipanti alle tavole è stimata tra il 30 e il 35%. Per promuovere la partecipazione delle donne alla vita politica, il governo ha cercato di imporre una quota minima del 30% di donne presenti agli incontri. Ciò potrebbe spiegare la concentrazione delle risposte intorno al valore del 30%. Parallelamente, in vari comuni, alcuni degli uomini intervistati hanno manifestato il loro rifiuto del principio delle quote, affermando di essere contrari alla «partecipazione di donne non competenti».

La ridotta partecipazione femminile è anche dovuta al fatto che le donne sono mediamente poco presenti nei posti di responsabilità delle stesse associazioni e delle organizzazioni della società civile, e hanno quindi meno possibilità di essere invitate a partecipare ai Tavoli. Anche le difficoltà di trasporto sono state addotte per giustificare la scarsa partecipazione femminile ai Tavoli. In effetti, i comuni e le frazioni comunali dove si tengono le riunioni sono spesso difficilmente raggiungibili, dispersi su un territorio segnato da elevati livelli di insicurezza. Anche nei comuni dove le donne hanno dei ruoli di responsabilità, la partecipazione femminile resta comunque limitata. Infatti, molte donne hanno denunciato il fatto che gli uomini non le invitano a partecipare, nonostante il posto che esse occupano all'interno del comune di riferimento. È il caso ad esempio di due donne magistrato che, nonostante il loro importante ruolo pubblico, non sono mai riuscite a partecipare ai Tavoli, per la presenza di barriere logistiche e organizzative.

Analisi delle reti delle organizzazioni della società (OSC) e delle organizzazioni comunitarie di base (OCB)

Nonostante le molte difficoltà che la società civile haitiana affronta ogni giorno, e che limitano fortemente le sue azioni e capacità di sviluppo, una diagnosi effettuata nel Dipartimento centrale tra giugno e ottobre 2013 ha identificato la presenza di quasi 1000 organizzazioni della società civile. Siamo quindi di fronte a un territorio ricco di esperienze, che evidenzia tuttavia vari aspetti di debolezza. Primo fra tutti, la mancanza di risorse e di capacità finanziarie, che impongono una forte dipendenza di tali organizzazioni dall'intervento di attori esterni. Per questo motivo, sia le OSC che le OCB del Dipartimento del Centro cercano di sviluppare prioritariamente le loro relazioni verso organizzazioni non statali o internazionali, in quanto potenziali donatori, mentre pochissime in-

trattengono rapporti con attori statali o haitiani, con cui condividono le medesime difficoltà economiche. Inoltre, rispetto alle OSC, attive solitamente a livello dipartimentale, le OCB agiscono a livello territoriale più ristretto, soprattutto nella dimensione comunale. Pur essendo in genere ben organizzate, tali organizzazioni sviluppano attività di carattere strettamente locale, su questioni legate all'agricoltura o all'ambiente. Una minoranza agisce invece su questioni relative alla salute, all'accesso ai servizi di base, all'economia o alla finanza. L'appartenenza numerica di tali organizzazioni è anch'essa molto variabile, oscillando nelle varie situazioni tra un centinaio e quasi un migliaio di persone.

L'analisi delle reti è stata realizzata tra il 12 giugno e il 20 ottobre 2019, mediante due differenti metodologie: una *survey* quantitativa e l'osservazione diretta. Durante il periodo di raccolta dei dati è stato anche organizzato un seminario sullo sviluppo di capacità, rivolto ai partecipanti delle reti OSC/OCB, nel corso del quale è stato possibile raccogliere ulteriori elementi di carattere qualitativo, utili per l'analisi.

In totale, sono state analizzate 17 reti: 12 a livello comunale, 4 a livello distrettuale e una a livello dipartimentale. La *survey* ha utilizzato tre distinti questionari, rivolti ciascuno a due tipi di attori: i coordinatori delle reti organizzative e le organizzazioni aderenti a tali entità. Hanno risposto a tali questionari: 17 coordinatori; 70 rappresentanti di OSC/OCB; 39 donne appartenenti a OSC/OCB attive sul tema della tutela della donna.

L'analisi delle reti è stata sviluppata in riferimento alle seguenti categorie concettuali:

1. Valutazione delle qualità amministrative/organizzative della rete (gestione finanziaria e materiale; sostenibilità in termini di risorse umane e necessità di formazione).
2. Tecniche di governance e trasparenza (*governance* democratica; trasparenza nella gestione delle risorse di rete).
3. Attori e interconnettività (inclusione o esclusione di organizzazioni; dinamica interna alla rete; inclusione delle donne nella rete; rapporti con attori esterni).
4. Qualità delle azioni (servizio di rete; azioni strutturanti; metodi di *advocacy*, strutturazione delle esigenze sociali e percezione dei diritti umani).

Le reti indagate hanno caratteristiche molto variabili in termini di numero di membri, capacità materiali, disponibilità economica e strutturazione organizzativa. Delle 17 reti valutate per lo studio, 15 hanno indicato il loro numero di membri, rivelando tra di esse una grande disparità. In effetti, 8 delle reti contano su un numero compreso tra 2 e 20 membri. Le altre 7 reti

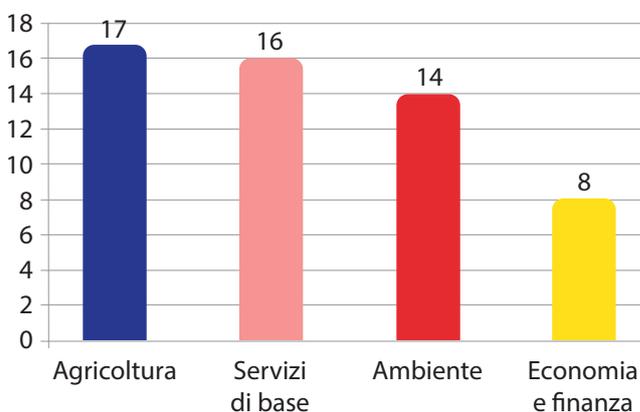
hanno più di 20 membri, la più grande delle quali può contare su oltre 500 membri.

È chiaro che il diverso potenziale numerico delle reti determina una forte differenza di impatto sul territorio e sul contesto socio-politico.

Rispetto alle aree di azione delle reti, possiamo fare riferimento alle quattro categorie create dal programma PARSH: Agricoltura, Economia e finanza, Ambiente e Servizi di base. Rispetto a tale nomenclatura, le reti indagate coprono generalmente diverse aree di azione, anche in modo simultaneo, e sono organizzate su base geografica. Nel dettaglio, 8 reti coprono simultaneamente 3 aree di azione mentre altre 6 lavorano in contemporanea su 4 aree di azione. Le reti sono composte principalmente da OCB, e sono istituite di norma a livello locale, vale a dire a livello comunale o di frazione (sezione) municipale.

Tutte le reti agiscono nel settore agricolo; 16 reti lavorano nella dimensione dei servizi di base, 14 reti su 17 lavorano su questioni ambientali e un numero inferiore (8 reti), lavora su aspetti economici e finanziari.

Aree di intervento delle reti OSC/OCB (valori assoluti)



L'anzianità delle organizzazioni che compongono le reti è molto variabile: oltre il 30% di tali organizzazioni può contare su una forte longevità, in quanto create prima degli anni 2000. Ventotto organizzazioni sono state create tra il 2001 e il 2005 e 26 organizzazioni tra il 2006 e il 2010.

Nel complesso, possiamo sottolineare come, nonostante il clima di fragilità democratica vissuto dal Paese nel suo recente passato, siano comunque rilevabili le tracce di una importante capacità associativa e di auto-organizzazione della società civile haitiana.

Allo scopo di consentire una valutazione di carattere multidimensionale, sulla falsariga dell'approccio metodologico utilizzato per l'analisi dei Tavoli di concertazione, sono stati identificati quattro Indici sintetici, che sommano tra di loro i punteggi attribuiti a distinte domande del questionario:

1. **Indice GESTIONE FINANZIARIA:** questo indice consente di misurare la capacità finanziaria delle reti.

Il range dei punteggi varia da un minimo di 0 a un massimo di 13. Una parte dell'indice è calcolato rapportando i dati relativi al livello annuale di disponibilità finanziaria con il numero degli appartenenti alla medesima rete.

2. **Indice PIANIFICAZIONE:** fornisce una migliore comprensione del livello di pianificazione delle azioni e la capacità delle reti di rispettare la pianificazione stabilita (punteggi 0-19).
3. **Indice ADVOCACY:** consente di giudicare la capacità della rete di esprimere pubblicamente le proprie aspettative e di comunicarle alle autorità locali (punteggi 0-13).
4. **Indice PARTECIPAZIONE:** questo ultimo indice è calcolato in base alle risposte dei membri e consente di misurare il loro livello di integrazione e comprensione del funzionamento della rete (punteggi 0-20).

Nella tabella che segue sono riportati i punteggi dei indici di autovalutazione relativi alle reti di organizzazioni del Dipartimento Centro esaminate nel corso della ricerca.

Indici di valutazione delle reti OSC/OCB di Haiti (punteggi assoluti)					
	Indici				Totale
	1	2	3	5	
Aree territoriali	Gestione finanziaria	Pianificazione	Advocacy	Partecipazione	
Haut Plateau	9/13	15/19	8/13	18/20	50/65
Bas Plateau	5/13	12/19	6/13	16/20	39/65
Totale	7/13	13/19	7/13	17/20	44/65
Media Odd ratios	0.6	0.7	0.6	0.9	/

L'indice "Gestione finanziaria" illustra le capacità di gestione finanziaria delle reti. Uno dei componenti di questo indice è il livello di finanziamento annuale, rapportato al numero di membri. In effetti, più membri ha la rete, più elevata possiamo stimare l'entità di risorse finanziarie necessarie a una adeguata strutturazione. L'indice è stato inoltre calcolato misurando il numero di strumenti di gestione contabile utilizzati e la predisposizione o meno di un budget annuale. Per due delle reti non è stato possibile sviluppare questo indice, a causa della mancanza di informazioni.

Lo studio rivela che oltre la metà delle reti ottiene un punteggio compreso tra 0 e 6 punti (su un totale potenziale di 14 punti). Le reti in esame hanno quindi capacità piuttosto deboli di gestione finanziaria, che limita fortemente la capacità di realizzare nel concreto le azioni programmate. Osservando la distribuzione di questo indice tra l'Haut e il Bas Plateau, si dimostra che i risultati delle reti del Bas Plateau fanno registrare

punteggi più bassi delle reti dell'Haut Plateau, anche se le reti dell'Haut Plateau evidenziano una estrema variabilità nel calcolo dei punteggi medi.

L'indice "Pianificazione" fornisce una visione globale della qualità e della strutturazione dei piani d'azione o dei programmi della rete, assegnando a tale capacità un punteggio che va da un minimo di 0 e un massimo di 19. I risultati ottenuti dall'indice mostrano che le reti organizzative dell'Altopiano Alto (Haut Plateau), sono più strutturate di quelle dell'Altopiano Basso (Bas Plateau), e che le reti del primo dei due territori riescono a rispettare in misura maggiore i piani e i tempi di lavoro. In effetti, i punteggi che si pongono sopra il valore medio del Dipartimento sono tutti ottenuti dalle reti dell'Haut Plateau. Nell'altopiano inferiore, il livello di strutturazione delle azioni sembra invece essere molto basso, con forte impatto sull'efficacia e la qualità delle azioni intraprese.

Delle 17 reti analizzate nel Dipartimento del Centro, 11 stanno sviluppando un piano d'azione o un programma a lungo termine (oltre due anni), definito all'interno di un cronogramma d'azione. Si tratta quindi di reti ben strutturate, con maggiori capacità

di rendicontare in modo adeguato il livello di raggiungimento dei propri obiettivi. Tuttavia, i risultati mostrano che le scadenze previste dal cronogramma sono rispettate solamente per 5 reti su 11, vale a dire meno della metà. La capacità di soddisfare gli obiettivi attesi di fattibilità del programma sviluppato rimane quindi sostanzialmente incerta.

L'indice "Advocacy" offre una panoramica del lavoro di *advocacy* svolto dalle reti nel Dipartimento, ottenuto assegnando a ciascuna rete un punteggio compreso tra 0 e 13.

Nonostante varie difficoltà, 11 delle 17 reti indagate hanno avviato nel concreto dei programmi di *advocacy*. La ricerca rivela una dispersione abbastanza ampia di punteggi, con una leggera concentrazione sul valore centrale della distribuzione di frequenza. Le dimensioni del lavoro di *advocacy* svolto da ciascuna rete sembrano quindi molto variabili, e differiscono notevolmente a seconda dei casi. Quasi la metà delle reti ottiene un punteggio compreso tra 0 e 7, per cui è ipotizzabile che, nel complesso, le attività sulla difesa dei diritti siano comunque caratterizzate da una certa debolezza.

Rispetto agli interlocutori con cui lavorano le reti nel settore dell'*advocacy*, le risposte fornite mostrano che 10 reti svolgono attività rivolte all'opinione pub-

blica in generale, mentre 8 lavorano in riferimento al proprio “pubblico”. Solamente 5 reti lavorano nel campo dell’*advocacy* con le istituzioni pubbliche. Si tratta di un aspetto negativo, in quanto promuovere il lavoro delle reti con le istituzioni pubbliche sarebbe necessario per aumentare la capacità impatto delle stesse reti nella difesa delle popolazioni vulnerabili ed escluse.

Inoltre, nessuna delle reti interpellate lavora con l’Università del Centro e solo quattro lavorano con le scuole, mentre questi due tipi di *stakeholders* sarebbero obiettivi chiave per migliorare qualitativamente il lavoro nel settore dell’*advocacy*, in quanto consentirebbe di lavorare con i professionisti e con i cittadini di domani.

L’ultimo indice preso in considerazione è quello denominato “Partecipazione”. Tale indice fornisce una panoramica dell’integrazione dei componenti OSC/OCB all’interno delle reti. Nel complesso, i punteggi elevati fatti registrare dall’indice dimostrano una discreta integrazione delle organizzazioni all’interno delle reti. I risultati di questo indice confermano le osservazioni fatte in precedenza sulle differenze macro-territoriali: i partecipanti dell’Altopiano Alto evidenziano livelli di partecipazione piuttosto elevati, mentre nel caso del

Bas Plateau i punteggi sono molto più dispersi, segnale di un’integrazione più disuguale tra i componenti delle reti. Tra i principali problemi incontrati, sono state menzionate le difficoltà legate alle relazioni tra i membri; tali problematiche sono state sollevate soprattutto dai coordinatori della rete, in misura cinque volte maggiore rispetto a quanto fatto registrare dai semplici membri. Le difficoltà non sono solamente di natura tecnica, ma anche nella difficoltà di supervisione dei membri e nei livelli di fiducia reciproca.

A difesa dei diritti: il lavoro di *advocacy* delle reti

Uno degli aspetti di maggior interesse delle reti risiede nella loro capacità di lavorare nel campo dell’*advocacy*, in riferimento all’area di intervento di ciascuna rete. Pur nelle difficoltà organizzative ed economiche che le caratterizzano, le reti della società civile haitiana hanno cercato di esercitare un certo grado di influenza all’interno dell’area socio-politica, e questo nonostante la forte dose di impermeabilità che ha caratterizzato per decenni la gerarchia politica del Paese. Nello schema di seguito riportato sono indicate le principali aree di *advocacy* sulle quali hanno lavorato le 17 reti organizzative esaminate:

Aree di <i>advocacy</i> delle reti OSC/OCB – Dipartimento Centrale (valori assoluti)	
TEMI	Numero di reti
Cittadinanza Accesso alla cittadinanza, diritto di voto, ottenimento della Carta d’Identità	11
Decentralizzazione dei servizi pubblici	8
Equità di genere Diritti delle donne, genitorialità responsabile	8
Difesa dei diritti (esclusi i diritti delle donne) Diritti dei lavoratori transfrontalieri, diritti dei minori, integrazione delle persone vulnerabili ed escluse	5
Altri temi Agricoltura, sviluppo locale, istruzione, tasse, produzione locale, protezione ambientale, riconoscimento legale delle organizzazioni, sanità	11



È interessante notare come le aree di attività nel settore dell'*advocacy* da parte delle reti non coincidano con i temi socio-politici oggetto di interesse delle singole organizzazioni aderenti.

A tale riguardo abbiamo distinto le risposte fornite dalle 70 organizzazioni di tipo "generalista" (che si occupano di varie aree di intervento), dalle risposte fornite dalle 39 organizzazioni che sono invece specializzate in modo tematico sulla questione femminile.

Tenendo conto di tale dicotomia, emerge nel complesso una forte presenza di attività di *advocacy* in riferimento all'area dell'agricoltura; questo tipo di attività coinvolge il 42,9% delle organizzazioni generaliste e il 33,3% di quelle femminili. I temi di impegno nella dimensione agricola sono di varia natura: la carenza di negozi per la rivendita di attrezzi agricoli, la necessità di supervisione e di supporto tecnico per i piccoli agricoltori, il ritardo nell'ammmodernamento agricolo, la concessione di crediti agricoli, la lotta alla siccità e ai parassiti, la promozione di attività di credito e sostegno a idee imprenditoriali dei contadini, la supervisione all'utilizzo di nuove tecniche agricole, l'assistenza reciproca in campo agricolo, la trasformazione di prodotti agricoli destinati al mercato nazionale, ecc.

L'area dell'equità di genere, nonostante rappresenti un tema di specifica attenzione delle organizzazioni femminili, riscuote un interesse significativo anche presso le organizzazioni generaliste. Nel complesso, sono 48 le organizzazioni che si sono occupate di equità di genere, sotto diversi punti di vista: responsabilizzazione femminile verso il proprio ruolo nella società, partecipazione femminile alle OSC e alla politica in termini generali, violenza in famiglia, autonomia e integrazione delle donne nella società, supervisione delle donne sotto vari aspetti di vita pratica, il tema dell'indipendenza economica e della concessione di crediti per attività femminili, sostegno alla partecipazione delle donne alla vita politica e alle attività sociali, miglioramento delle competenze delle donne, ecc.

Il terzo tema su cui si sono attivate entrambe le tipologie di organizzazioni è interno alle realtà associative: il rafforzamento organizzativo. Tale ambito di attività, segnalato da 18 organizzazioni generaliste e 7 realtà attive nell'ambito dell'equità di genere, fa riferimento a diversi tipi di obiettivi: l'accesso ai finanziamenti per la realizzazione di progetti, il migliore governo della rete, la partecipazione ad attività nel territorio comunale, il riconoscimento giuridico delle organizzazioni.

Principali aree di *advocacy* delle organizzazioni generaliste aderenti alle reti OSC/OCB – Dipartimento Centrale

TEMI	Numero di	
	N.	% (su 70)
Agricoltura Mancanza di negozi di attrezzi agricoli, supervisione e supporto tecnico per gli agricoltori, ammodernamento agricolo, concessione di crediti agricoli, siccità e lotta agli insetti	30	42,9
Rafforzamento organizzativo Rafforzamento dell'organizzazione, accesso ai finanziamenti per la realizzazione di progetti, governo della rete, partecipazione ad attività nel territorio comunale, riconoscimento burocratico delle organizzazioni	18	25,7
Ambiente Protezione ambientale, pressione sul consiglio comunale, educazione ambientale, gestione del territorio e conservazione del suolo (vivaio, rimboschimento), controllo dell'erosione	18	25,7
Equità di genere Responsabilizzazione femminile, partecipazione femminile alle OCB e alla politica, questioni di genere, violenza in famiglia	17	24,3
Istruzione Accesso all'istruzione, formazione degli insegnanti, attivazione di percorso di formazione permanente, centri di formazione professionale, riqualificazione professionale	15	21,4
Salute Accesso alla salute, costruzione di centri di salute	13	18,6
Infrastrutture Costruzione di mercati, sviluppo comunitario e locale, strade, installazione di mini-biblioteche e di cybercafé	12	17,1
Diritti umani Diritti dei bambini, diritti degli agricoltori, diritti umani e gestione dei conflitti	12	17,1
Lotta contro l'insicurezza e l'esclusione Aiuti a bambini bisognosi e alle persone vulnerabili, giustizia sociale, gravidanza precoce, lotta contro l'esclusione sociale, rispetto e coesione sociale	11	15,7
Cittadinanza Identificazione nazionale, ottenimento della carta di identità	10	14,3
Acqua e servizi igienico-sanitari Irrigazione e accesso all'acqua potabile, igiene	9	12,9
Governance Cambiamento del sistema statale, decentramento, facilitazione dell'accesso ai servizi pubblici, gestione dei conflitti politici, presenza del governo centrale, produzione dei tavoli di consultazione	8	11,4
Sicurezza e giustizia Delinquenza giovanile, impunità, insicurezza, violenza contro i giovani	8	11,4
Sicurezza alimentare Protezione degli alimenti, sicurezza degli alimenti	5	7,1

Principali aree di *advocacy* delle organizzazioni generaliste aderenti alle reti OSC/OCB – Dipartimento Centrale

TEMI	Numero di	
	N.	% (su 70)
Equità di genere Autonomia e integrazione delle donne nella società, supervisione delle donne, indipendenza economica e concessione di crediti per le donne, partecipazione delle donne alla vita politica e alle attività sociali, miglioramento delle competenze delle donne, violenza contro le donne	31	79,5
Agricoltura Tutela dell'ambiente, negozio di attrezzi agricoli, attività di credito, sostegno a idee imprenditoriali tra i contadini, supervisione e tecniche agricole, assistenza reciproca in campo agricolo, trasformazione di prodotti agricoli per il mercato nazionale	13	33,3
Salute Accesso alla salute, educazione sanitaria	8	20,5
Economia Interruzione aumento dei prezzi dei beni di prima necessità, economia e finanza, finanziamenti per piccoli commercianti, concessione di crediti	7	17,9
Istruzione Accesso all'istruzione	7	17,9
Rafforzamento organizzativo Finanziamento di progetto, rafforzamento organizzativo	7	17,9
Assistenza sociale Accesso al lavoro, sostegno a giovani, anziani, vedovi o indigenti dell'area, riduzione della povertà, soddisfazione dei bisogni di base	7	17,9
Infrastruttura Infrastruttura e servizi igienico-sanitari	6	15,4
Diritti umani e diritti dei bambini Diritto dei minori al servizio domestico, responsabilità genitoriale, diritti umani	5	12,8
Cittadinanza Identificazione nazionale, diritto di voto, ottenimento della carta di identità	3	7,7
Varie Giustizia, realizzazione di piccoli progetti per lo sviluppo della comunità, protezione dell'ambiente, azioni istituzionali contro la delinquenza minorile, sicurezza alimentare	7	17,9

Nonostante il clima di fragilità democratica vissuto dal Paese nel suo recente passato, sono comunque rilevabili le tracce di una importante capacità associativa e di auto-organizzazione della società civile haitiana

Uno degli aspetti di maggior interesse delle reti risiede nella loro capacità di lavorare nel campo dell'advocacy, in riferimento all'area di intervento di ciascuna rete. Pur nelle difficoltà organizzative ed economiche che le caratterizzano, le reti della società civile haitiana hanno cercato di esercitare un certo grado di influenza all'interno dell'area socio-politica, e questo nonostante la forte dose di impermeabilità che ha caratterizzato per decenni la gerarchia politica del Paese



5. Testimonianze

■ 10 ANNI DI CARITAS AMBROSIANA AD HAITI

«Molti di noi hanno impresse nella mente le tremende immagini del terremoto che colpì Haiti il 12 gennaio 2010; il mondo capì presto che una catastrofe immane si era abbattuta su uno dei Paesi più poveri al mondo provocando circa 230 mila morti, 300 mila feriti e 1.200.000 sfollati.

Nelle settimane successive al sisma il presidente di Caritas Haiti, monsignor Pierre Dumas, disse che non bisognava «ricostruire la stessa Haiti, ma una Haiti migliore»; non si riferiva solamente a una ricostruzione di chiese, scuole, ospedali e case, ma alla edificazione di persone nuove e di relazioni positive tra loro, allo sviluppo di un senso più forte di comunità per stabilire le basi di una vita più degna per un popolo martoriato da secoli.

Nella diocesi di Milano quei numeri risuonarono in maniera intensa e ci fu una forte solidarietà, probabilmente anche grazie alla relazione che legava la Chiesa ambrosiana a quella haitiana attraverso la presenza di tre missionari *fidei donum* (due sacerdoti e una laica consacrata) nella diocesi di Port-de-Paix, estremità nord-ovest del Paese.

Quelle parole del vescovo haitiano rievocavano la lettera pastorale *Farsi Prossimo* del cardinale Martini che ci aveva già stimolato in precedenti esperienze internazionali di accompagnamento alle Chiese sorelle, in Rwanda tra il 1998 e il 2000, in Honduras¹ dal 2000 al 2002 e da lì in altre latitudini.

In Caritas Ambrosiana maturammo il desiderio di partecipare direttamente a questa emergenza (strutturale) e i primi passi furono compiuti durante la visita con Caritas Italiana a marzo 2010. In quell'occasione incontrammo nella cattedrale di Port-de-Paix padre Jocelyn Dolce, direttore della Caritas diocesana che, seppur stupito dalla nostra proposta, accettò di accogliere dei giovani operatori laici per conoscere il territorio, le parrocchie e le comunità.

Mentre nei mesi successivi circa 5.000 organizzazioni internazionali si concentrarono in capitale e nelle zone limitrofe, d'accordo con Caritas Italiana noi ambrosiani iniziammo a percorrere in lungo e in largo l'impervio e desolato nord-ovest haitiano, a incontrare una piccola parte di quelle decina di migliaia di sfollati che rientrava dalla capitale nelle zone originarie. Dal lavoro certosino durato diversi mesi di osservazione, ascolto, confronto e mediazione con le comunità e le parrocchie di Jean Rabel, Mare Rouge, Bombardopolis e Mole Saint Nicolas definimmo insieme a Caritas Port-de-Paix il primo progetto di costruzione di case per gli sfollati.



Questa esperienza faticosa, ma condivisa e partecipata, ci ha permesso negli anni successivi di impostare un percorso che continua tuttora: il "Rafforzamento della rete Caritas". È un progetto partito a livello diocesano dalla periferia più estrema e che ha contagiato il programma DIRO (Sviluppo istituzionale e Rafforzamento organizzativo) di Caritas a livello nazionale. Col valido supporto organizzativo ed esperienziale degli operatori di Caritas Italiana si è sviluppata una intensa formazione periodica che ha coinvolto inizialmente le 21 parrocchie diocesane, diventate più di 30 in questi anni. Ci ha permesso di lavorare sul ruolo di una Caritas "che è modo di essere, prima che di fare", di un intervento pastorale capillare di accoglienza, attenzione e ascolto, di coltivare lo spirito del "vivere insieme" e del volontariato, di un impegno civico individuale e collettivo, di gestire fondi di emergenza e progetti di sviluppo. Abbiamo visto Caritas Port-de-Paix mettersi in discussione e le comunità locali accrescere la fiducia nei suoi confronti.

Per noi la difficoltà maggiore, soprattutto nei primi anni, è stata vincere la diffidenza che gli haitiani hanno verso gli stranieri. La loro storia di schiavitù e oppressione li porta spesso a dubitare dell'uomo bianco e ad agire in un modo che potrebbe sembrare strano, se non addirittura incomprensibile, ma che affonda le sue radici nella storia del colonialismo. La collaborazione vera e profonda nei contesti interculturali può esistere ed è un'esperienza preziosa, ma richiede tanto tempo e pazienza da entrambe le parti, spirito di immedesimazione e adattamento reciproco. Forse ci siamo un po' "sbiancati" imparando la lingua locale, vivendo, viaggiando, mangiando e lavorando fianco a fianco.

Ogni incontro, ogni progetto, grande o piccolo che fosse, è stato un'occasione per generare dinamiche positive di sviluppo e cambiamento, anche se a volte occorre essere osservatori ottimisti per riconoscerle.

Tutto questo è stato possibile grazie al coordinamento, al supporto tecnico-progettuale, ma anche a tanta dedizione di Caritas Italiana e dei suoi operatori in capitale; siamo così riusciti a programmare con la

rete Caritas locale interventi sempre più diffusi e impegnativi in ambito sanitario, di sviluppo agricolo, microrealizzazioni e progetti di ricostruzione scolastica.

Da poco più di un anno l'asticella si è alzata ed è in corso un accompagnamento a Caritas Port-de-Paix nella sua prima esperienza di progettazione europea; si tratta della partecipazione a un programma settoriale di sicurezza alimentare e nutrizione che vede la Caritas diocesana impegnata in prima linea nella lotta contro la fame che soprattutto in questi ultimi mesi sta straziando il Paese. Una sfida che è sicuramente una preziosa occasione di rafforzamento, di crescita organizzativa nonché di collaborazione con i Ministeri haitiani e con altre organizzazioni nazionali e internazionali.

In questi anni abbiamo avuto l'opportunità di condividere altre storie e percorsi al di fuori della rete Caritas. Abbiamo accolto con grande entusiasmo la richiesta delle Piccole Sorelle del Vangelo a Delmas, in capitale, di affiancarle nella crescita e formazione degli animatori locali del Centro Kay Chal, uno spazio che è segno di speranza luminosa per tanti bambini, ragazzi e *restavek* (minori schiavi lavoratori domestici) in una delle tante *citè (bidonvilles)* della capitale. Lo abbiamo fatto tramite la presenza di operatrici esperte ma anche di giovani che hanno svolto il loro anno di servizio civile all'estero e di volontari che durante l'estate hanno lavorato fianco a fianco con gli animatori di Kay Chal in capitale e in diverse località.

Abbiamo mantenuto una relazione costante con i *fidei donum* ambrosiani nelle parrocchie di Mare Rouge, Petite Rivière e, ultimamente, di Ka Philippe, dove cominceranno presto il loro servizio due nuove volontarie, sostenendo i loro sforzi in diversi momenti di emergenza per carestie e uragani, di formazione dei giovani e apprendimento professionale, di progetti abitativi e di sviluppo agricolo, di attenzione alle fasce più fragili oltre che nella formazione e rafforzamento dei comitati Caritas parrocchiali.

Crediamo che questi interventi abbiano soddisfatto i bisogni di un piccolo numero di haitiani; ma sappiamo che sono piccole gocce se misurati come contributo a una democrazia traballante in un Paese sempre più corrotto e paralizzato, in preda a una grave crisi alimentare² e con una popolazione che desidera sempre più migrare all'estero³.

Sono tante le critiche mosse a una cooperazione internazionale distante dalla gente, autoreferenziale e inefficace, a volte macchiate di scandali di ogni tipo. Secondo padre Elder Hyppolite, sacerdote e insegnante salesiano che si divide tra la sua Haiti e l'Italia, occorre però preservare quanto di buono è stato compiuto; gli aiuti della cooperazione internazionale sono serviti e serviranno in questi anni a cambiare qualcosa, "ma il cambiamento vero deve venire dal di

dentro, siamo in primis noi haitiani a dover produrre il nostro aiuto". Un cambiamento di mentalità che è consapevolezza di avere tante risorse a volte da scoprire e rafforzare, che implica formazione costante; un cambiamento spinto da un desiderio di giustizia e dignità di tante persone e delle loro famiglie che optano per un impegno a favore delle loro comunità, per costruire quelle condizioni di vita necessarie che permettano di rimanere nella propria terra e costruire una Haiti migliore.

È secondo questa prospettiva che con Elisa e Stefania, Matteo F., Irene e Giuseppe, Melissa e Francesco, Chiara B. ed Enrico, Enrica, Chiara C., Francesca, Maria, Marta, Laura e Matteo B., Silvia e Federico, Letizia, Diana, Lisa e i 18 giovani dei Cantieri della Solidarietà in questi anni abbiamo favorito e vissuto insieme tanti piccoli micro cambiamenti, offerto vicinanza e infuso speranza, creato contatti e costruito ponti, condiviso storie qui in Italia per sentirle più vicine.

Con il desiderio di continuare ancora ad essere prossimi in queste sfide future».

■ DANIELE FEBEI

Quando sei stato ad Haiti e di cosa ti sei occupato?

«Sono stato ad Haiti tra il 2013 e il 2018 e per conto di Caritas Italiana tra il 2013 e il 2016».

Quali sono state le maggiori difficoltà che hai dovuto affrontare?

«Durante il periodo in cui ho vissuto ad Haiti ho potuto constatare diverse sfide: 1. L'instabilità sociale e politica è di certo il fattore che minaccia di più lo sviluppo del Paese che possiede potenzialità rilevanti in alcuni settori (turismo e tessile ad esempio). Questa instabilità faceva sì che i quadri dirigenti cambiassero in continuazione e che la corruzione potesse essere perseguita a sufficienza, con evidente difficoltà a dare seguito ad azioni intraprese precedentemente; 2. L'accesso alle zone rurali è tra i più complicati che abbia mai vissuto; diverse centinaia di km nel Paese sono impercorribili se non a piedi o a dorso di mulo. Alcune aree di attività di Caritas si trovavano completamente isolate dal resto del Paese e questo implicava un alto costo per un successo ridotto; 3. Un basso indice di sviluppo umano faceva sì che trovare persone qualificate e capaci risultava assieme costoso e difficile; il Paese non ha investito a sufficienza nell'educazione negli ultimi 30 anni; va da sé che le capacità dei giovani d'oggi sono estremamente ridotte».

Come descriveresti l'impegno della Chiesa nel Paese?

«La Chiesa ha un'importanza fondamentale nel Paese. Nella continua necessità di adattarsi alle sfide spirituali contemporanee, la preponderanza delle Chiese evangeliche, soprattutto tra i settori più poveri, la Chiesa cattolica rimane un punto di riferimento nella politica e società haitiane. Le attività di carità,

inoltre, contribuiscono in modo determinante allo sviluppo e alla protezione delle fasce più deboli, in particolare modo laddove nessun altro si reca».

Come giudichi il lavoro della cooperazione internazionale nel Paese e quanto e come essa ha contribuito positivamente alla ricostruzione post-terremoto?

«Sommariamente, la ricostruzione post-terremoto è stato un fallimento. Sebbene la maggior parte della critica si concentri sul mancato adempimento delle promesse di sostegno avanzate dai donatori internazionali immediatamente dopo il terremoto del 2010, il fallimento deriva per la maggior parte nella gestione scorordinata, improvvisata e balcanizzata dei fondi resi disponibili per la ricostruzione. Di certo, sono numerosi gli esempi di successo, soprattutto per le iniziative nei settori salute, coesione sociale, protezione ed educazione; ciò nonostante una vera ricostruzione non vi è stata; vi è stata piuttosto una costruzione ex novo, finanziata dai singoli privati e da coloro che sono emigrati dalle campagne, che ha reso soprattutto la capitale un agglomerato disordinato e caotico di cemento».

Come valuti il rapporto tra democrazia e sviluppo ad Haiti... Tra politica istituzionale, partecipazione civica e interventi a favore dello sviluppo?

«I brevi periodi di democrazia vissuti nei tempi più o meno recenti da Haiti (Réné Preval, Aristide 1) videro il compiersi di piccoli miracoli economici e sociali. Negli ultimi anni, però, con molta difficoltà si può parlare di democrazia; da Martelly a Jovenel Moïse, pure passando da Privert, la democrazia si è svolta essenzialmente sulla carta, ma non sui fatti. Le conseguenze sono quelle per cui Haiti è conosciuta nel mondo: corruzione, povertà e turbe sociali. Esiste un collegamento stretto tra democrazia, partecipazione e sviluppo; quand'anche possano compiersi qua o là successi nell'uno o nell'altro, questo collegamento al momento non esiste ad Haiti. Tutto è frammentato e sparpagliato e non vi può essere in questo modo alcuna strategia che veda la democrazia al centro dello sviluppo e la coesione del Paese».

Quali sono a tuo avviso le cause che fanno costantemente ricadere il Paese in crisi?

«La corruzione è la prima causa della crisi protratta che vive Haiti. La corruzione impedisce che da una parte le risorse vengano allocate responsabilmente e dall'altra che la società civile rispetti e partecipi nell'esercizio politico. Sebbene Haiti sia geograficamente esposta a numerose minacce, uragani, terremoti, siccità, inondazioni, è la sua vulnerabilità in termini di povertà causata da una cattiva *governance* a portare il Paese puntualmente al disastro».

Quali sono le risorse che dovrebbero essere attivate per permettere lo sviluppo del Paese?

«Il Paese non possiede risorse naturali significative. La risorsa più importante rimane il turismo, che in pas-

sato rappresentava il settore per cui Haiti era conosciuta al mondo. Il turismo può essere catalizzatore di uno sviluppo, sempre che sia portato avanti in modo trasparente e inclusivo. Un altro canale di sviluppo possibile per Haiti è il coinvolgimento della diaspora haitiana nel mondo. Le entrate dall'estero costituiscono un'importante percentuale della ricchezza haitiana e un incentivo economico o programmi di investimento delle risorse della diaspora potrebbero portare allo sviluppo di interi settori economici».

■ MARTA DA COSTA AFONSO

Quando sei stata ad Haiti e di cosa ti sei occupata?

«Ad Haiti ho trascorso due anni, nel periodo tra il 2015 e il 2017. Mi sono occupata di monitoraggio e accompagnamento dei partner locali per i progetti sostenuti da Caritas Italiana, sia a livello di realizzazione delle attività previste sia riguardo alla rendicontazione finanziaria e reportistica, su tutto il territorio haitiano. Ogni intervento è stato analizzato, valutato e pensato insieme ai partner locali in modo partecipativo e collaborativo, così da creare una relazione di fiducia, una buona attuazione e poter rispondere in modo concreto alle tante necessità del popolo haitiano su educazione, agricoltura, allevamento, acqua, ambiente, salute e sicurezza alimentare. Nel 2016, in seguito al passaggio dell'uragano Matthew, il peggior disastro naturale ad avere colpito Haiti dal terremoto del 2010, mi sono trovata ad affrontare tale emergenza. Insieme a Caritas Haiti, altre Caritas sorelle e organizzazioni locali sono stati realizzati interventi ad hoc per rispondere tempestivamente alle necessità della popolazione haitiana. Infine, nei periodi in cui rientravo in Italia, mi sono dedicata alla sensibilizzazione e divulgazione, con foto, video e incontri della realtà di Haiti: isola nel Mar dei Caraibi dall'anima nera e africana».

Quali sono stati, tra i progetti che hai seguito, quelli che consideri più importanti e meglio riusciti?

«Durante le mie esperienze di cooperazione internazionale ho notato che spesso le organizzazioni concentrano i propri interventi in aree urbane in cui ci sono accessi più facilitati, maggiori infrastrutture e presenza di istituzioni. Ad Haiti, e non solo, il ruolo della Madre Terra e dell'agricoltura è estremamente importante. Nelle montagne, campagne e zone rurali vivono innumerevoli persone che spesso non hanno accesso ai servizi primordiali come per esempio elettricità, acqua e infrastrutture (strade, centri medici, scuole). Le persone, nella speranza di un futuro migliore, da tempo hanno iniziato a spostarsi verso i centri urbani: una migrazione che sta portando a un'urbanizzazione sregolata, dalle conseguenze drammatiche. Non viene così risolto il problema della povertà ma, anzi, si vengono a creare altre forme di povertà e insicurezza urbana. Reputo quindi che i progetti se-

guiti più importanti e meglio riusciti siano stati quelli realizzati nelle zone rurali, che, a volte, per poterle raggiungere, bisogna camminare ore, in assenza di segnale telefonico, ospitati dalle popolazioni locali, a volte senza servizi igienici: la maggior parte degli haitiani vivono una vita estremamente difficile. La promozione e il sostegno delle aree rurali con progetti di sviluppo agricolo, allevamento, riforestazione, conservazione del suolo, piccole attività produttive di reddito e miglioramento infrastrutturale con la prospettiva di interventi mirati all'autonomia e all'autosostentamento sono stati a mio avviso i più incisivi. Il lavoro da fare in queste zone è enorme e sarebbe importante che la comunità internazionale non si dimenticasse di intervenire e investire risorse in queste località».

Quali sono state le maggiori difficoltà che hai dovuto affrontare?

«Haiti è un'isola estremamente affascinante, per la sua gente, la sua cultura, la sua storia: non dorme mai e con forza e orgoglio affronta la quotidianità. Per motivi di sicurezza, dovuti ai tanti problemi nel Paese, all'imprevedibilità di certi eventi e alla violenza, le maggiori difficoltà che ho dovuto affrontare sono state la sensazione di continua incertezza e precarietà accompagnate dalla limitazione della libertà di movimento. Da quando sono nata ho sempre avuto la possibilità di camminare per strada, correre e muovermi in libertà. Ad Haiti questo non mi era possibile. A Port-au-Prince non potevo camminare per strada o correre, dovevo programmare qualsiasi spostamento ed ero sempre accompagnata dall'autista. In certe occasioni, con il coprifuoco, non potevo nemmeno uscire di casa. Per la prima volta in vita mia mi sono sentita privata della mia indipendenza».

Come descriveresti l'impegno della Chiesa nel Paese?

«La Chiesa ad Haiti è presente e vicina agli haitiani, lo fa quotidianamente, mano nella mano, accompagnandoli a livello comunitario, locale e anche nazionale. La vicinanza non viene espressa solo a parole ma anche con azioni concrete per cercare di rispondere ai bisogni primari dei più fragili come per esempio i malati, i disabili, i bambini, i giovani e gli anziani. Negli ultimi tempi il Paese sta vivendo una forte crisi politica, sociale ed economica; i rappresentanti della Chiesa cattolica haitiana non sono rimasti in silenzio e a gran voce stanno chiedendo, tanto alla classe politica quanto al presidente Jovenel Moïse, di ascoltare i bisogni del popolo e prendersene seriamente cura. Le difficoltà legate ad acqua, cibo, igiene, educazione, ambiente, disoccupazione, malnutrizione e salute non sono di carattere individuale: richiedono uno sforzo comune e azioni su tutto il territorio nazionale.

Come valuti il rapporto tra democrazia e sviluppo ad Haiti... Tra politica istituzionale, partecipazione civica

e interventi a favore dello sviluppo?

«Valuto queste relazioni molto fragili e confuse, basta pensare che lo Stato haitiano non è al corrente di tutti i progetti che vengono svolti sul proprio territorio dalle diverse organizzazioni internazionali. Molte organizzazioni realizzano azioni di aiuto e sostegno senza coinvolgere le istituzioni pubbliche locali. Inoltre immagino che le istituzioni governative haitiane non abbiano nemmeno l'idea esatta di quanto sia l'ammontare degli aiuti che annualmente vengono stanziati ad Haiti. Capita poi che ci siano organizzazioni, locali e non, che svolgono azioni relative allo stesso ambito di intervento, nella stessa area, e non sono a conoscenza una dell'altra e non collaborano tra di loro».

Quali sono a tuo avviso le cause delle ripetute crisi nel Paese?

«Haiti non è un Paese libero. Nessun Paese è libero, ci sono sempre vincoli, compromessi, accordi a cui sottostare: nel caso di Haiti questi rappresentano un grande peso. Basta pensare che Haiti ottenne l'indipendenza nel 1804 dai francesi in seguito alla rivolta degli schiavi e fu costretta dalla Francia a pagare una sanzione all'incirca di 150 milioni di franchi d'oro. La disposizione fu sancita per rimborsare le perdite subite dai negozianti di schiavi francesi in seguito all'abolizione della schiavitù e la liberazione degli oppressi haitiani. La comunità internazionale è molto presente ad Haiti, le istituzioni che operano sul territorio sono innumerevoli e i fondi che vengono erogati per progetti in sostegno alla popolazione sono molti, ma si concentrano in ambiti specifici decisi dall'alto senza che la comunità locale haitiana venga interpellata. È senza dubbio una nazione eternamente martirizzata da conflitti politici, interessi internazionali e da immani tragedie naturali come il terremoto, i cicloni e gli uragani. Anche durante le emergenze, molti degli interventi che vengono realizzati sono a mio avviso da considerarsi temporanei, giusto per arginare la crisi del momento, ma non vedo in essi una visione prolungata e duratura. Un semplice esempio: nel caso di un ciclone le case distrutte vengono ricostruite/riabilitate utilizzando gli stessi materiali con cui erano fatte prima dell'evento; questo significa che il problema non è risolto e al seguente uragano si dovrà intervenire nuovamente. Con molta probabilità l'intervento sarà sulla scia del precedente. Un circolo vizioso senza fine. Il popolo haitiano è molto forte ma allo stesso tempo fragile, continua in un modo o nell'altro a dipendere dagli altri. Sembrerebbe che tutti dicano agli haitiani cosa devono fare per migliorare la loro situazione. Spero che un giorno gli haitiani possano decidere del proprio destino ed essere loro a dire a tutti ciò di cui hanno bisogno».

6. Esperienze e proposte

Molti dei Paesi più vulnerabili dal punto di vista sociale e naturale, soggetti a catastrofi, povertà e disegualianze economiche, sono governati da regimi caratterizzati da bassi livelli di democrazia, autoritarismo e una sensibile mancanza di libertà civili. In tali contesti le autorità pubbliche governano in maniera opaca, lo stato di diritto è traballante e incompiuto e la divisione tra i poteri, esecutivo, legislativo e giudiziario, è aleatoria e permeabile. La politica, in tali situazioni, più che essere espressione di senso civico e impegno sociale, si caratterizza per inattendibilità, arrivismo e sopraffazione. Ma nonostante la presenza di un contesto politicamente e istituzionalmente deteriorato, è comunque ruolo e compito delle organizzazioni della cooperazione internazionale e anche delle numerose realtà delle diverse Chiese sorelle che operano al fianco degli organismi della Chiesa locale, intervenire a sostegno di queste popolazioni locali, spesso marginalizzate. Si pone a tale riguardo la necessità di comprendere come rafforzare il sistema democratico e i meccanismi di rappresentanza alla partecipazione civile, senza per questo interferire nelle scelte politiche locali, che spettano esclusivamente alla popolazione autoctona, in virtù del loro diritto di autodeterminazione.

Le organizzazioni della comunità internazionale, in quanto organizzazioni ospiti in un Paese straniero, si trovano spesso in una posizione scomoda. Pur non condividendo sempre gli atteggiamenti o le decisioni delle classi politiche locali, devono comunque collaborare con le autorità e le istituzioni pubbliche, al fine di rendere sostenibili ed efficaci le proprie azioni a servizio delle comunità. Non si tratta solamente di una buona pratica: la collaborazione con le autorità pubbliche è un'azione indispensabile per poter mettere a sistema la progettazione e per spingere il sistema governativo e politico ad assumere in qualche modo l'*ownership* di un servizio che opera a favore di quelle comunità locali di cui è esso stesso responsabile. Inoltre, anche se le organizzazioni internazionali hanno il dovere morale di vegliare con rigore sul rispetto dei diritti umani, tali entità si trovano spesso nella condizione di non poter sempre esprimere valutazioni pubbliche, che rischierebbero di essere giudicate come ingerenti e scatenare risentimento o reazioni di rifiuto da parte dei governi ospitanti.

Le critiche sul merito dell'azione di governo, anche di un governo straniero, sono legittime ma anche sensibili, e corrono il rischio di alimentare facili strumen-



Oggetti di artigianato realizzati tramite un progetto

talizzazioni e accuse di mancanza di neutralità. Ma andrebbe a beneficio dei più bisognosi se, a causa del proprio giudizio circa l'operato dei governi locali, le organizzazioni umanitarie venissero cacciate dai Paesi in via di sviluppo dove intervengono? Certamente ogni risposta non è priva di contraddizioni e porta con sé riflessioni metodologiche e deontologiche.

È anche questo il caso di Haiti, dove la cooperazione internazionale ha subito nel tempo pesanti critiche. L'impatto dei suoi progetti è stato spesso valutato insufficiente, soprattutto in rapporto alle molte energie impiegate. Alle organizzazioni internazionali vengono imputati dei costi di funzionamento sproporzionati, specie per il personale espatriato, e di convogliare verso di sé la maggior parte dei grossi finanziamenti, lasciando alle piccole organizzazioni locali solo progettazioni minori.

Certo la Caritas Italiana ha impostato il proprio approccio di intervento basandosi sulla sobrietà sala-

Nonostante la presenza di un contesto politicamente e istituzionalmente deteriorato, è ruolo e compito delle organizzazioni della cooperazione internazionale e anche delle realtà delle diverse Chiese sorelle che operano al fianco degli organismi della Chiesa locale, intervenire a sostegno di queste popolazioni locali, spesso marginalizzate

riale, la prossimità con le comunità ospitanti e l'accompagnamento alle Caritas locali come principale compito. Dunque ha una forma di presenza "leggera" anche in termini di costi di gestione, una strategia che offre numerosi vantaggi ma non è certo priva di inconvenienti. Detto questo, tenuto conto dell'argomento di questo rapporto, non è possibile soffermarsi troppo su questo tipo di valutazioni critiche, in parte motivate e in parte superficiali (i costi di funzionamento sono spesso alti non solo a causa degli stipendi dei professionisti espatriati ma anche per esigenze di sicurezza e necessità amministrative richieste dai donatori internazionali o dalle autorità locali).

Sussistono inoltre dei problemi rilevanti, legati all'eccessiva suppellettile delle organizzazioni internazionali che, rispetto a uno stato assente e a servizi pubblici inadeguati, non riescono sempre a creare una prospettiva duratura e sostenibile per i propri programmi. A ciò si è aggiunta, nel caso specifico di Haiti, nel periodo successivo al terremoto del 2010, una sorta di caotica invasione da parte di numerose entità missionarie protestanti statunitensi e di un nutrito numero di ONG, che hanno operato in maniera incontrollata e isolata, senza confronto e coordinamento con le altre realtà, sia locali che internazionali.

In questo contesto è emersa la necessità di integrare gli interventi anche più eterogenei, messi in opera dai diversi enti privati, all'interno di una cornice legale e di un quadro istituzionale ben delimitato. È emersa inoltre l'esigenza che le sinergie tra le tante progettualità discontinue e segmentate si coagulassero attorno a dei *cluster* settoriali, tematici e territoriali, inclusi in una visione, strategia e pianificazione condivisa sotto la leadership della politica. Tuttavia l'instabilità strutturale di un Paese afflitto da tante problematiche, congiuntamente ai vizi della classe politica, alla debolezza dello stato e ai limiti delle organizzazioni (internazionali e locali) della società civile (spesso in competizione tra loro), hanno condizionato le potenzialità dei programmi di intervento e il loro consolidarsi in una possibilità di sviluppo. La mancata sinergia istituzionale degli interventi non ha invece consentito al Paese di uscire dalle paludi di un'eterna ed endemica emergenza.

In effetti, se il bilancio finale e complessivo degli interventi appare mediocre, è anche, per dirla con una similitudine, per quella regola della scuola psicologica della Gestalt per cui il tutto è diverso dalla somma delle sue parti». Nel caso del sostegno umanitario ad Haiti il risultato globale non può che essere realisticamente inadeguato rispetto agli sforzi e alle troppe aspettative evocate. Forse anche per questa ragione, tra tutte le critiche verso la cooperazione internazionale, la più feroce quanto la più ideologica è quella che vede nell'intervento umanitario una sorta di palliativo indirettamente funzionale al mantenimento dello status quo. Secondo questa prospettiva critica, gli aiuti emergenziali e allo sviluppo hanno alleviato ma anche anestetizzato la sofferenza endemica e latente della popolazione, vittima della cattiva gestione del bene pubblico e degli aiuti internazionali da parte del potere esecutivo (si pensi al citato caso Petrocaribe).

Gli aiuti umanitari e allo sviluppo, secondo alcuni osservatori, hanno contribuito in questa maniera a disinnescare quella domanda più profonda di cambia-

mento che cresce con il disagio delle masse popolari e che potrebbe portare a mettere sotto accusa una classe politica corrotta e incapace, e, più idealmente, a sovvertire un regime basato sulla disuguaglianza e ingiustizia sociale ed economica.

Dentro questo meccanismo ambivalente e discusso, è facile che un'organizzazione internazionale diventi il perfetto capro espiatorio, sempre in bilico tra rimproveri e addebiti, più o meno meritati, provenienti da parti in conflitto di potere e in competizione per il consenso.

Ma come dicevamo, è proprio l'intreccio e l'interdipendenza tra i molti fattori (economici, sociali, politici, ambientali, culturali) che intervengono a diverso livello (locale, nazionale e internazionale) nel complesso e caotico contesto haitiano, che contribuiscono a caratterizzare tale contesto come eternamente instabile ed emergenziale, rendendo limitato e a volte inefficace il pur considerevole impegno umanitario messo in campo nel corso degli anni.

A partire da queste dinamiche, dalla loro genesi ed evoluzione, e dal loro inquadramento storico e cultu-

L'intreccio e l'interdipendenza tra i fattori economici, sociali, politici, ambientali, culturali che intervengono a diverso livello (locale, nazionale e internazionale) ad Haiti, contribuiscono a caratterizzare tale contesto come eternamente instabile ed emergenziale, rendendo limitato e a volte inefficace il pur considerevole impegno umanitario messo in campo nel corso degli anni

rale, si può più facilmente comprendere la fatica della ricostruzione post-catastrofe e le motivazioni che hanno portato oggi Haiti nel vortice dell'ennesima e grave crisi.

Da un lato la ricostruzione fisica è avvenuta tra mille difficoltà, dovute anche alla carenza delle infrastrutture, di *expertise* e di trasparenza del sistema pubblico e privato locale, che hanno rallentato l'implementazione e fatto lievitare i costi degli interventi. Dall'altro lato, il Paese ha continuato a rimanere isolato e diviso da profonde disuguaglianze, clientelismi, sopraffazioni, interessi economici e traffici illeciti. Tutto questo si traduce in una società che manca di coesione sociale, prospettive e giustizia sociale. I violenti e sistematici conflitti sociali che ne scaturiscono si correlano inevitabilmente con le promesse tradite e le tante aspettative deluse, mentre drammaticamente i bisogni di base e fondamentali della popolazione continuano a non essere soddisfatti (l'elettricità e perfino l'acqua continuano a sembrare un lusso).

Ma oltre all'intervento emergenziale, alla distribuzione di viveri e alla ricostruzione di case, ospedali e

scuole crollate, la sfida enorme è come contribuire allo sviluppo di un sistema che diventi realmente democratico, inclusivo e sostenibile. Riassumendo quanto detto finora, le condizioni necessarie per creare un ambiente favorevole allo sviluppo di un sistema democratico sono: stato di diritto, aderenza ai principi democratici fondamentali, volontà politica, legislazione appropriata, procedure chiare e precise, risorse adeguate per la costituzione e il sostegno a lungo termine di spazi condivisi di dialogo e cooperazione.

Come noto, il corretto funzionamento di un sistema democratico dipende sia da uno stato solido che da una società civile attiva, libera e indipendente. Una società civile organizzata, solida e competente può infatti svolgere un ruolo cruciale nell'incoraggiare le autorità a una gestione pubblica trasparente ed efficace. È dunque un interlocutore importante, in grado di esercitare una importante funzione di monitoraggio dell'azione pubblica. Una delle condizioni fondamentali per il rafforzamento di una *governance* democratica e responsabile è infatti legata allo sviluppo delle capacità organizzative, istituzionali e di proposta delle organizzazioni della società civile. Esse devono essere inoltre in grado di costituirsi come massa critica organizzata, attraverso il loro collegamento in reti e piattaforme strutturate. Le organizzazioni comunitarie di base locali sono dunque una componente essenziale della società, perché possono rappresentare e difendere presso i decisori politici i bisogni e le istanze della comunità e dei gruppi vulnerabili: raccolgono e trasmettono le opinioni dei cittadini, compiono azioni di *advocacy* e vegliano sul rispetto dei diritti umani.

In alcuni casi, tali esperienze di interlocuzione e di presenza nel territorio hanno incoraggiato i governi a creare appositi meccanismi di dialogo e concertazione. La creazione di spazi per lo scambio di informazioni, la consultazione, il dialogo e la cooperazione tra organizzazioni della società civile e autorità pubbliche a livello nazionale e locale è diventata sempre più strategica. Il loro coinvolgimento non solo consente di supervisionare e coordinare gli interventi, secondo un piano condiviso da tutte le parti interessate, ma promuove anche l'efficienza e gli sforzi comuni per lo sviluppo locale. Si moltiplicano gli effetti dei progetti realizzati e viene rafforzato il sostegno e la sostenibilità del bilancio pubblico.

La partecipazione attiva alla *governance* non rappresenta solamente un vettore di *empowerment* sociale, ma anche un mezzo per invertire la disaffezione dei cittadini nei confronti dei processi democratici. L'impegno civico facilita infatti lo sviluppo della fiducia

alla base della coesione sociale, il che implica trasparenza, rispetto e collaborazione reciproca. Una relazione costruttiva rafforza la qualità, la comprensione e la fattibilità a lungo termine dell'iniziativa politica. Tuttavia, la politica stessa deve esprimere e condividere la comune missione di migliorare la vita dei cittadini. I governi devono riconoscere le organizzazioni della società civile come organismi liberi e indipendenti nei loro obiettivi, decisioni e attività, che hanno il diritto di agire in modo autonomo e di rappresentare posizioni e interessi diversi.

La consultazione con le comunità locali è inoltre necessaria per rafforzare il sistema democratico e promuovere l'esercizio del potere da parte della popolazione, spesso esclusa dai luoghi e meccanismi decisionali. I dispositivi di concertazione possono incoraggiare la partecipazione e la creazione di un partenariato responsabile tra le autorità pubbliche e la società civile organizzata. Tra gli spazi esistenti ad Haiti, e che rispondono a tale esigenza di dialogo, troviamo i Tavoli di concertazione, oggetto dello studio presentato all'interno di questo Dossier.

Le condizioni necessarie per creare un ambiente favorevole allo sviluppo di un sistema democratico sono: stato di diritto, aderenza ai principi democratici fondamentali, volontà politica, legislazione appropriata, procedure chiare e precise, risorse adeguate per la costituzione e il sostegno a lungo termine di spazi condivisi di dialogo e cooperazione

Questi spazi nascono per incoraggiare il dialogo continuo tra il governo locale e le diverse parti interessate, e sono espressione del più generale processo di decentralizzazione previsto nella Costituzione del 1987, processo che fino ad oggi è rimasto debole e incompleto.

Il Tavolo di concertazione non è una struttura decisionale o operativa ma è piuttosto un luogo destinato a coinvolgere la cittadinanza nella pianificazione strategica, in relazione a politiche, azioni e interventi spesso percepiti come estranei, esclusivi e paracadutati dall'altro. Inoltre, la Tavola di concertazione è uno strumento progettato per supportare le autorità locali e altre entità della pubblica amministrazione nello svolgimento delle loro missioni e funzioni.

Questi spazi servono anche a sostenere e rafforzare il ruolo e le capacità della società civile e delle autorità pubbliche nella creazione progressiva di un quadro inclusivo, trasparente ed efficiente di gestione dei fondi pubblici. Nel contesto haitiano, contraddistinto da forti tensioni politiche, da una sfiducia generalizzata verso le istituzioni, e da un senso globale di fru-

strazione ed esclusione della popolazione, diventa estremamente importante aumentare la partecipazione e dunque sviluppare tutti quei meccanismi che possano facilitare il dialogo e la risoluzione pacifica dei conflitti sociali. Senza dimenticare che, se una proposta di intervento pubblico viene costruita in maniera partecipata, coinvolgendo e interloquendo con i diretti interessati, tale proposta ha certamente più probabilità di essere accettata.

Alcune delle iniziative proposte ad Haiti per il rafforzamento del sistema democratico si basano proprio sulle seguenti attività: sviluppo delle capacità istituzionali e di rappresentanza delle reti delle organizzazioni della società civile; formazione e educazione civica, soprattutto con i giovani nelle scuole e

nelle parrocchie; iniziative di sensibilizzazione sul fenomeno della corruzione; sostegno ai meccanismi di dialogo e concertazione tra potere pubblico e società civile; coinvolgimento e mobilitazione delle comunità locali; partecipazione alla pianificazione e all'implementazione dei programmi di sviluppo; monitoraggio e valutazione dell'azione pubblica sulle azioni e sull'utilizzo dei fondi. La lista non è certamente esaustiva, e non prescinde da cambiamenti profondi, a livello macro sociale. In particolare, il miglioramento del sistema scolastico e educativo in senso inclusivo ed efficace, è un aspetto fondamentale affinché possa formarsi una classe dirigente capace e impegnata, fondata su principi solidi e motivata dal bene comune.

Alcune iniziative proposte ad Haiti per il rafforzamento del sistema democratico si basano sulle seguenti attività: sviluppo della capacità istituzionali e di rappresentanza delle reti delle organizzazioni della società civile; formazione e educazione civica, soprattutto con i giovani nelle scuole e nelle parrocchie; iniziative di sensibilizzazione sul fenomeno della corruzione; sostegno ai meccanismi di dialogo e concertazione tra potere pubblico e società civile; coinvolgimento e mobilitazione delle comunità locali; partecipazione alla pianificazione e all'implementazione dei programmi di sviluppo; monitoraggio e valutazione dell'azione pubblica sulle azioni e sull'utilizzo dei fondi



Laboratorio di cucito



Agricoltori arano con strumenti e buoi donati da Caritas

7. 2010-2019: l'impegno Caritas ad Haiti a 10 anni dal terremoto

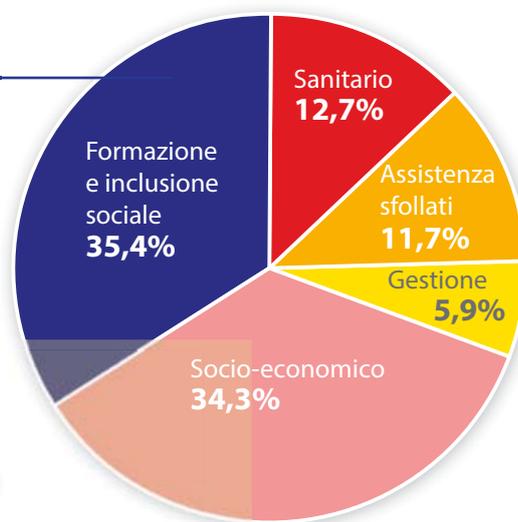
Caritas Italiana da gennaio 2010 a dicembre 2019 ha finanziato complessivamente **221 progetti di solidarietà, per un importo di oltre 24 milioni di euro**. Sul totale di tale finanziamento le spese di gestione gravano per una quota piuttosto ridotta, pari al 5,9%. Si tratta di una quota necessaria, che è stata utilizzata anche per il mantenimento di un ufficio nella capitale Port-au-Prince, dove sin dal terremoto del 2010 sono stati presenti degli operatori espatriati di Caritas Italiana, con il compito di accompagnare la Caritas nazionale di Haiti nella gestione degli interventi e sviluppare nel tempo la capacità di lavoro autonomo di tale organizzazione. È importante ricordare che, per la realiz-

zazione dei vari progetti, Caritas Italiana ha utilizzato il 96% degli oltre 25 milioni di euro raccolti grazie alla colletta straordinaria promossa dalla Conferenza Episcopale Italiana nella data del 24 gennaio 2010.

Gli interventi di Caritas Italiana non sono stati solamente di tipo riparativo: la maggior parte dei progetti si divide equamente tra l'ambito "Formazione e inclusione sociale" (35,4%) e l'ambito "Socio-economico" (34,3%). La maggior parte dei progetti è stata realizzata nelle zone più colpite dal sisma (Dipartimenti Ovest e Sud-est). La forte presenza di progetti nella diocesi di Port-au-Prince è riconducibile ad attività della Caritas nazionale a favore dei più poveri.

Progetti realizzati secondo l'ambito di attività. Anni 2010-2019

	Importo (€)	N. progetti
ASSISTENZA SFOLLATI	2.870.192,85	6
FORMAZIONE E INCLUSIONE SOCIALE	8.651.307,18	54
SANITARIO	3.093.896,42	43
SOCIO-ECONOMICO	8.375.828,68	118
<i>Totale progetti</i>	<i>22.991.225,13</i>	<i>221</i>
GESTIONE	1.451.309,45 (5,9% del totale)	
Totale	24.442.534,58	221



Progetti realizzati secondo la diocesi di riferimento

Anni 2010-2019	
UX Cayes: 13	
Fort Liberté: 2	
Gonaïves: 13	Jeremie: 2
Hinche: 15	National: 4
Jacmel: 30	Nippes: 4
	Port-au-Prince: 133
	Port-de-Paix: 5
Totale: 221	



LINEA DEL TEMPO

2010
Il 12 gennaio un terremoto di magnitudo 7 colpisce 3 Dipartimenti uccidendo almeno 220 mila persone. A ottobre dello stesso anno si diffonde un'epidemia di colera.

2010
Caritas Italiana si attiva subito. I primi interventi sono diretti agli sfollati del terremoto e al contrasto al colera. L'organismo CEI è in collegamento con la Caritas sorella e la Chiesa locale.

2011
Mentre il cantante Michel Joseph Martelly vince le elezioni presidenziali, l'epidemia di colera conta a luglio 6 mila vittime. L'inazione del governo rende lenta la ricostruzione.

2011
Costruzione di scuole e centri professionali nelle zone urbane e rurali colpite dal sisma per facilitare il rientro degli sfollati. Presenza e sostegno negli slum della capitale.

2012
Due uragani sconvolgono la lenta ricostruzione: Isaac e Sandy. Un centinaio di morti. Interi raccolti persi portano a un incremento dell'insicurezza alimentare e della malnutrizione diffusa.

2012
Potenziamento della presenza nelle zone rurali e impegno nel settore agricolo, idrico e sanitario, con l'appoggio alla Chiesa locale. Interventi a sostegno di attività generatrici di reddito.

ALCUNI DEI PROGETTI PIÙ SIGNIFICATIVI IMPLEMENTATI NEGLI ULTIMI ANNI

Progetto AL/2015/37 – Budget totale di € 495.000,00 da Caritas Italiana

Sostegno al volontariato, al senso civico e allo sviluppo locale

Inizia nel 2015 un ampio programma nazionale con Caritas Haiti per lo sviluppo di comunità e Caritas parrocchiali nelle dieci diocesi del Paese. Formato da due componenti, una sociale e una pastorale, il progetto arrivato nel 2020 alla sua ultima fase si propone di promuovere l'animazione della comunità e la solidarietà nelle parrocchie rendendo operative la Caritas parrocchiali. Decine di attività di formazione e sensibilizzazione sono state implementate al fine di rafforzare il volontariato, il senso civico e lo sviluppo locale, mentre 30 microprogetti generatori di reddito sono stati attivati nelle comunità coinvolte dall'azione per 900 partecipanti.



Progetto AL/2016/37 – Budget totale di € 64.000,00 da Caritas Italiana

Sostegno alla ripresa delle attività scolastiche nelle comunità interessate dall'uragano Matthew

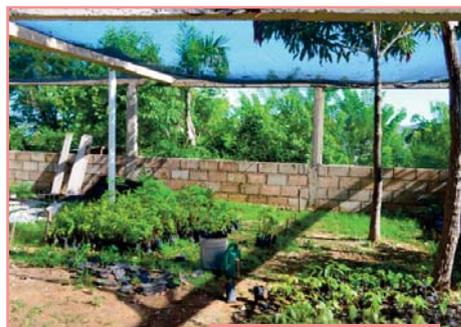


Numerosi sono stati i danni dopo il passaggio dell'uragano Matthew nell'ottobre 2016. Caritas Italiana si è subito impegnata grazie a dei fondi CEI a sostenere la risposta d'emergenza. Tanti i progetti implementati con le Caritas sorelle e la Chiesa locale. Con la congregazione dei fratelli Maristi di Haiti nella Grand'Anse (una delle zone più isolate e colpite dalla catastrofe) sono state riabilite due scuole, a Dame-Marie e Latibolière. Inoltre sono stati forniti materiali per la ricostruzione delle case dei professori le cui abitazioni erano state rese inagibili dall'uragano per un totale di 59 famiglie (25 Dame Marie, 34 Latibolière).

Progetto AL/2018/12 – Budget totale di € 19.930,00 da Caritas Italiana

Rafforzare la produzione di manioca e caffè per migliorare le condizioni di vita di 100 famiglie contadine

Nel 2018 si è rafforzato l'impegno nelle comunità rurali. Oltre ai progetti di sviluppo agricolo con le Caritas haitiane, in collaborazione con la congregazione dei PFST è stato sviluppato un intervento presso le località di Carice (Dipartimento di Nord-est) e di Papaye (Dipartimento centrale). A Carice l'economia si basa sulla coltivazione, ma la terra è lavorata in modo arcaico e i contadini sono costretti in povertà. La zona di Papaye ha anch'essa una forte vocazione rurale. Entrambe le aree sono caratterizzate da emigrazione. Il progetto aveva l'obiettivo di combattere l'emigrazione e ha migliorato la situazione economica di 100 agricoltori aumentando la produzione di manioca e caffè.



L'ex presidente Aristide fa la sua prima apparizione pubblica dopo 10 anni. Gli avvocati delle vittime del colera (8500 morti a dicembre) accusano l'ONU di aver portato il batterio ad Haiti.

Il numero degli sfollati resta alto (170 mila). Il clima politico è incandescente dopo l'ennesimo rinvio delle elezioni. Un'epidemia di febbre Chikungunya colpisce l'80% della popolazione.

Da gennaio il Paese è governato per decreti presidenziali causa decadenza del Parlamento. L'ONU dimezza il proprio contingente di peacekeeping. Minacce alla già fragile democrazia.



2013

2014

2015



Formazione specifica per le Organizzazioni di base (OB) in zone rurali per il loro rafforzamento strutturale. Costruzione di strutture sanitarie in zone remote. Lavoro di analisi nei settori salute mentale e carcere.

Azione diretta nel carcere (corsi professionali e appoggio legale). Si delinea un intervento nel settore psichiatrico. Accompagnamento ai minori di strada e alle loro famiglie.

Proseguono gli interventi nel carcere, nel settore della salute mentale e per i minori in stato di abbandono. Continua l'impegno nella salute e accesso idrico in zone rurali e nel rafforzamento delle OB.

Progetto AL/2018/23 – Budget totale: € 80.197,57, di cui € 50.000,00 da Caritas Italiana e Ambrosiana

Supporto al recupero delle vittime del terremoto del 6 ottobre 2018 nel Grande Nord

Haiti è uno dei Paesi più esposti a cicloni e terremoti. Otto anni dopo il sisma del 2010 e due anni dopo il passaggio dell'uragano Matthew, che ha devastato la regione meridionale, un terremoto di magnitudo 5.9 il 6 ottobre 2018 ha colpito la regione settentrionale del Paese, con epicentro nel Dipartimento del Nord-ovest. Il terremoto ha causato 18 morti, 600 feriti e migliaia di sfollati. I danni alle abitazioni e strutture pubbliche sono infatti stati ingenti. Caritas Haiti ha lanciato un appello di emergenza individuando, assieme alle comunità locali, come priorità, la ricostruzione degli edifici scolastici, molti divenuti inutilizzabili, rendendo ancora più difficile l'accesso all'istruzione di base. Nelle aree rurali il tasso di analfabetismo è elevato, mancano le infrastrutture e i bambini devono camminare per ore per raggiungere gli edifici scolastici. Le classi sono sovraffollate e gli insegnanti pochi e malpagati. Sono state scelte per un intervento di ricostruzione le scuole presbiteriane nelle comunità rurali di Gaspard e Haut des Moustiques. A beneficiare sono 944 bambini, 2 direttori scolastici e 32 insegnanti.

Progetto AL/2018/24 – Budget totale: € 27.240,00 da Caritas Italiana

Musica e capoeira presso il Centro per la rieducazione dei minori in conflitto con la legge a Port-au-Prince

Il Centro per la riabilitazione dei minori in conflitto con la legge (CERMICOL), a Port-au-Prince, è il solo istituto maschile di Haiti. Più di 250 minori vi sono rinchiusi. Il 94% di loro è in prolungato periodo di detenzione preventiva poiché solo un tribunale per minorenni è funzionante. La pastorale carceraria dell'arcidiocesi di Port-au-Prince sta implementando dal 2019 un progetto sostenuto da Caritas Italiana per migliorare le condizioni di vita e le chance di reinserimento sociale dei giovani reclusi. Sono stati avviati corsi settimanali di capoeira e musica con l'obiettivo di costituire una fanfara del Centro. I corsi vogliono contribuire allo sviluppo educativo di 100 minori, aumentando le loro capacità di socializzazione e relazione, e riducendo il rischio di recidiva e devianza.



Progetto AL/2019/1 – Budget totale: € 3.525.747,47, di cui € 70.698,13 da Caritas Italiana e Ambrosiana

Approccio integrato alla sicurezza alimentare

A gennaio 2019 è iniziato il progetto di lotta contro la malnutrizione finanziato dall'Unione europea nel Nord-ovest del Paese, che vede intervenire insieme a Caritas Haiti, in un consorzio con capofila AVSI, anche Caritas Italiana e Ambrosiana nel lavoro di assistenza tecnica, parte fondamentale della missione di accompagnamento ai partner locali. Il progetto, della durata di 40 mesi, mira a ridurre la percentuale della popolazione che soffre di fame e malnutrizione ad Haiti, attraverso lo sviluppo dei servizi di base per i più vulnerabili nei Dipartimenti dell'Alto Artibonite e del Nord-ovest. Inoltre l'azione vuole potenziare e moltiplicare la capacità di cura della malnutrizione globale acuta e migliorare il *know-how* nella prevenzione a livello comunitario. L'iniziativa sta formando il personale tecnico di 25 Centri sanitari pubblici e privati, le cui strutture saranno esse stesse rafforzate ed equipaggiate. A livello comunitario, per la prevenzione dei casi di malnutrizione si stanno mobilitando 109 operatori sanitari comunitari, 22 gruppi informali di madri e adulti responsabili, cinque reti di organizzazioni comunitarie di base. I servizi sviluppati permettono di sostenere 50.238 bambini di età inferiore a 5 anni, di cui 4.609 bambini malnutriti, e 33.981 donne in gravidanza e in allattamento.



Crisi costituzionale e politica. Si concludono le elezioni: Moïse è presidente. A ottobre, l'uragano Matthew causa migliaia di vittime e sfollati, mettendo di nuovo in ginocchio il Paese.

A febbraio si insedia il nuovo presidente; a ottobre la missione MINUSTAH dell'ONU termina il mandato. L'approvazione della legge finanziaria crea malumori tra la popolazione.

Da luglio violente proteste contro il presidente per l'aumento del prezzo dei prodotti petroliferi e poi per la corruzione del fondo Petrocaribe. A ottobre un terremoto colpisce il nord del Paese.



Attivato il meccanismo di emergenza. Si raccolgono fondi e grazie all'impegno CEL si interviene nei Dipartimenti più colpiti per ricostruire scuole, case e piantagioni pesantemente danneggiate dall'uragano.

Oltre ai progetti di risposta alla catastrofe dell'uragano, si rafforza l'impegno su sicurezza alimentare e diritti dei detenuti. Un focus viene riservato all'analisi dell'inclusione educativa dei bambini con disabilità.

Seconda annualità del programma di rafforzamento per lo sviluppo locale. Si analizzano le potenzialità del turismo sostenibile e responsabile. Continuano le iniziative in ambito agricolo, carcerario e educativo.

Progetto AL/2019/3 – Budget totale di € 11.290,00 da Caritas Italiana

Banca di sementi e boutique agricola a beneficio delle famiglie contadine

Ad Haiti la siccità ha avuto degli effetti gravi sulla produzione agricola per tutto il 2019. Ad essa si aggiunge la situazione di precarietà cronica che obbliga gli agricoltori a chiedere prestiti e contrarre debiti. L'intervento implementato dai PFST sostiene il reddito dei contadini attraverso il ripristino e il rafforzamento delle coltivazioni. L'azione realizzata nella zona di Saut d'Eau ha permesso la costruzione di una boutique agricola dove vendere a prezzo conveniente attrezzi e materiale per l'agricoltura e l'acquisto di sementi, "prestate" ai contadini attraverso il metodo della "banca delle sementi". Più di 600 contadini beneficiari si sono quindi impegnati a restituire le sementi ricevute con l'aggiunta di una piccola quantità supplementare. Il metodo responsabilizza l'agricoltore e innesca processi di *empowerment locale*, rafforza la solidarietà tra i membri di una comunità e produce un effetto moltiplicatore ampliando il numero dei partecipanti e beneficiari grazie all'aumentare della quantità di sementi immagazzinate.



Progetto AL/2019/1 – Budget totale di € 11.290,00 da Caritas Italiana

Acquisto di un mulino per mais per le famiglie contadine a Grand Bois (Cornillon) e le comunità circostanti

Ad Haiti l'agricoltura è l'elemento essenziale dello sviluppo economico e la fonte di reddito più importante per la maggior parte della popolazione delle aree rurali. Questo settore, però, è spesso in crisi a causa delle ripetute calamità naturali, perché povero di mezzi e legato a una produzione di sussistenza che non può competere con l'estero. Il 60% dei prodotti e servizi sono importati e l'agricoltura non genera entrate economiche sufficienti a garantire dignità e sviluppo integrale della persona. Nei villaggi di Grand Bois, Dipartimento dell'Ovest, in una zona montuosa, i piccoli contadini sono costretti a coltivare anche i versanti più scoscesi e impervi. Queste zone, a scarsa capacità produttiva, si basano sulla coltura dei fagioli integrata a quella di sussistenza del mais. Nella zona tuttavia non è presente un mulino per trasformare il mais in farina. Al fine di combattere l'aumento della malnutrizione e assicurare una maggiore sicurezza alimentare, attraverso la congregazione dei PFST è stato acquistato e installato un mulino a mais a beneficio di 3.000 abitanti della località di Grand Bois, a Cornillon.

Progetto AL/2019/5 – Budget totale: € 832.941,50 di cui € 60.000,00 da Caritas Italiana

ACTIVE

Il progetto ACTIVE (sostegno alla partecipazione dei cittadini nei territori frontalieri per l'inclusione e la protezione sociale delle persone più vulnerabili ed escluse) è iniziato a dicembre 2018 e ha una durata di 32 mesi. L'iniziativa, finanziata dall'Unione europea nell'ambito del programma per rafforzare le organizzazioni della società civile ad Haiti, vede come partner di un consorzio capitanato da Caritas Haiti l'organizzazione non governativa italiana Progetto Mondo MLAL e l'associazione haitiana dei contadini di Fondwa (APF). Il progetto, concentrato nel Dipartimento del Centro, e implementato dalla Caritas diocesana di Hinche, è l'intervento più consistente effettuato ad Haiti da Caritas per promuovere la partecipazione della cittadinanza al fine di rafforzare la democrazia del Paese. Il sistema democratico haitiano, infatti, già fragile, si è ulteriormente indebolito a causa della crisi politica e istituzionale, perdurata per tutto il 2019. Tra le attività realizzate in questo rapporto, due ricerche sui meccanismi di dialogo e concertazione e sulle reti delle organizzazioni della società civile.



La crisi politica si aggrava e le rivolte bloccano il Paese per mesi mettendo in ginocchio l'economia. La svalutazione della moneta locale e l'inflazione fanno aumentare l'insicurezza alimentare riducendo l'accesso al cibo per 3,67 milioni di haitiani.

A livello politico gli appelli al dialogo tra le parti rimangono disattesi e, mentre si cerca di evitare il collasso del Paese e una guerra civile, corruzione e recessione restano mali difficili da sradicare. La situazione non lascia presagire miglioramenti, anzi si prevede un aggravarsi della vulnerabilità della popolazione.



Si rafforza l'impegno per i minori in conflitto con la legge; la collaborazione con la Caritas locale e i PFST dà vita a nuove iniziative comunitarie. Si prevede la ricostruzione di due scuole e vengono avviati interventi con altre organizzazioni per sostenere la società civile e contro la malnutrizione.

Rimarranno fissi alcuni caposaldi della presenza di Caritas Italiana a livello di approccio (accompagnamento alla Chiesa e Caritas Haiti, prossimità con le comunità vulnerabili) e di settori di intervento (rafforzamento della società civile, *empowerment* delle categorie fragili, sicurezza alimentare, diritti umani, ...). Nuove iniziative cercheranno di rispondere ai bisogni urgenti.

1. Il problema a livello internazionale

- 1 <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>
- 2 https://www.uni-bielefeld.de/cias/wiki/d_Democratization.html
- 3 Huntington, Samuel P., *Democracy's Third Wave*, in «The Journal of Democracy», 1991.
- 4 Miller L.E.; Martini J. et al., *Democratization in the Arab World. A Summary of Lessons from Around the Globe*, Rand Corporation, 2012, p. 10.
- 5 Diamond L., *The democratic Rollback: the resurgence of the predatory state*, in «Foreign Affairs», 87/2, 2008, pp. 56–87.
- 6 Miller L.E.; Martini J. et al., *Democratization in the Arab World...*, cit. p. 12.
- 7 Zakaria F., *The Future of Freedom. Illiberal democracy at Home and Abroad*, Norton & Company, New York, 2007 (2003).
- 8 Levitsky S.; Way L.A., *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, 2012.
- 9 Schedler A., *Electoral Authoritarianism: the dynamics of un-free competition*, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2006.
- 10 Diamond, L., *Hybrid Regimes: Many Shades of Gray*, in «Journal of Democracy», 13(2)/2002.
- 11 Miller L.E.; Martini J. et al., *Democratization in the Arab World...*, cit. p.17.
- 12 Sør C., *Comparative Politics 94/95*, McGraw-Hill, 1994.
- 13 Tilly C., *The Politics of Collective Violence*, Tarrow, Sidney, 2003.
- 14 *Ibidem*, p. 37.
- 15 *Ibidem*.
- 16 *Ibidem*, p. 40.
- 17 <https://freedomhouse.org/reports>

2. Il problema a livello regionale

- 1 Roosevelt sosteneva che l'espressione derivava da un proverbio dell'Africa occidentale: «Speak softly and carry a big stick, you will go far» ovvero «parla gentilmente e porta con te un grosso bastone, andrai lontano». Tale origine non è mai stata completamente confermata.



- 2 Negretto G., *Paradojas de la reforma constitucional en América Latina*, in «Journal of Democracy», 1(1), 2009.
- 3 Becerra R.; Zovatto D., *30 años de democracias en América Latina*, in: <https://www.nexos.com.mx/?p=13994>
- 4 In seguito alla caduta di Evo Morales, il governo boliviano ha lasciato l'ALBA. Cfr. <http://www.la-razon.com>, 15 novembre 2019.
- 5 Kaiser A.; Alvarez G., *El engaño populista*, Deusto, 2016.
- 6 The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy*. Disponibile in: www.eiu.com
- 7 Il coefficiente di Gini, introdotto dallo statistico italiano Corrado Gini, è una misura della disuguaglianza di una distribuzione. È spesso usato come indice di concentrazione per misurare la disuguaglianza nella distribuzione del reddito o anche della ricchezza.

3. La questione

- 1 <https://bit.ly/37Or9gD>

4. I dati

- 1 Punteggio di *odd ratio* tendenti a 1 indicano che la maggior parte dei punteggi avvicinano al livello massimo dell'indice. Al contrario, punteggi tendenti allo zero indicano una lontananza dal valore massimo.

5. Le testimonianze

- 1 L'esperienza ruandese, a cui Caritas Ambrosiana ha partecipato attivamente, è ben descritta nel libro di Caritas Italiana *Accanto ai Laghi. Valutazione dei percorsi organizzativi e costruzione di reti in Africa: l'esperienza del Progetto Grandi Laghi di Caritas Italiana in Rwanda*, 2000.
- 2 I recenti dati dell'agenzia OCHA (Ufficio delle Nazioni Unite per gli Affari Umanitari) dicono che se nel 2018 vi erano 2,6 milioni di haitiani in situazione di insicurezza alimentare, a fine 2019 si è passati a 3,7 milioni ed entro fine marzo 2020 aumenteranno fino a 4,2 milioni di persone, poco meno del 40% della popolazione haitiana.
- 3 Il Rapporto 2018 delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Umano collocano Haiti al terzo posto mondiale in quanto a rimesse dall'estero (29,25% del PIL). Una migrazione che è una grande opportunità anche per chi rimane.



Il 12 gennaio 2010 un devastante terremoto ha segnato per l'isola di Haiti una data spartiacque, a partire dalla quale molte cose sono cambiate. La maggioranza dell'opinione pubblica ha scoperto quel giorno che nel cuore dell'America c'è un angolo caratterizzato da mancato sviluppo, povertà, instabilità politica e gravi disuguaglianze sociali.

In questo difficile quadro, Caritas Italiana ha assicurato sin dall'inizio una presenza stabile e attenta, con 221 progetti (ambiti: assistenza sfollati, formazione e inclusione sociale, sanitario, socio-economico).

L'oggetto di approfondimento del Dossier non riguarda tuttavia la sola dimensione della catastrofe e dell'aiuto umanitario. Il focus principale si concentra sulla partecipazione politica: anche all'interno di un contesto segnato da grandi difficoltà sociali ed economiche sono presenti esperienze incoraggianti, segnali di vitalità del tessuto umano e associativo.

Il sostegno di tali esperienze è necessario per il futuro di Haiti: non ci può essere sviluppo senza vera democrazia e partecipazione.

Tutti i dossier sono disponibili su www.caritas.it; shortlink alla sezione: <http://bit.ly/1LhsU5G>:

1. GRECIA: *Gioventù ferita* – Gen 2015
2. SIRIA: *Strage di innocenti* – Mar 2015
3. HAITI: *Se questo è un detenuto* – Apr 2015
4. BANGLADESH, INDIA, SRI LANKA, THAILANDIA: *Lavoro dignitoso per tutti* – Mag 2015
5. BOSNIA ED ERZEGOVINA: *Una generazione alla ricerca di pace vera* – Giu 2015
6. GIBUTI: *Mari e muri* – Giu 2015
7. IRAQ: *Perseguitati* – Lug 2015
8. REPUBBLICA DEL CONGO: *«Ecologia integrale»* – Sett 2015
9. SERBIA E MONTENEGRO: *Liberi tutti!* – Ott 2015
10. AFRICA, AMERICA LATINA, ASIA: *Un'alleanza tra il pianeta e l'umanità* – Dic 2015
11. HAITI: *Concentrato di povertà* – Gen 2016
12. AFRICA SUB-SAHARIANA: *Salute negata* – Feb 2016
13. SIRIA: *Cacciati e rifiutati* – Mar 2016
14. NEPAL: *Tratta di esseri umani. Disumana e globale* – Apr 2016
15. GRECIA: *Paradosso europeo* – Mag 2016
16. HAITI: *Rimpatri forzati* – Giu 2016
17. ASIA: *Per un'ecologia umana integrale* – Sett 2016
18. ARGENTINA: *Il narcotraffico come una metastasi* – Sett 2016
19. ASIA: *Diversa da chi?* – Ott 2016
20. EUROPA: *Generatori di risorse* – Nov 2016
21. AFRICA OCCIDENTALE: *Divieto di accesso* – Dic 2016
22. HAITI: *Ripartire dalla terra* – Gen 2017
23. ALGERIA: *Purgatorio dimenticato* – Feb 2017
24. SIRIA: *Come fiori tra le macerie* – Mar 2017
25. NEPAL: *Il terremoto dentro* – Apr 2017
26. *Un mondo in bilico* – Mag 2017
27. VENEZUELA: *Inascoltati* – Lug 2017
28. FILIPPINE: *Il futuro è adesso* – Sett 2017
29. TERRA SANTA: *All'ombra del muro* – Sett 2017
30. ASIA: *Per un lavoro dignitoso* – Ott 2017
31. KOSOVO: *Minoranze da includere* – Nov 2017
32. AFRICA: *Fame di pace* – Gen 2018
33. BALCANI: *Futuro minato* – Feb 2018
34. SIRIA: *Sulla loro pelle* – Mar 2018
35. HAITI: *Una scuola per tutti* – Mar 2018
36. NEPAL: *In cerca di dignità* – Apr 2018
37. *La rivoluzione dei piccoli passi* – Mag 2018
38. GIORDANIA: *Rifugiati: la sfida dell'accoglienza* – Giu 2018
39. MAROCCO: *«Partire era l'unica scelta»* – Lug 2018
40. FILIPPINE: *Indigeni, diritti, cura del creato* – Ago 2018
41. KENYA: *Democrazia in cammino* – Ott 2018
42. BALCANI: *Minori migranti, maggiori rischi* – Dic 2018
43. HAITI: *Paradisi perduti?* – Gen 2019
44. AMERICA LATINA: *Terra bruciata* – Mar 2019
45. SIRIA: *Beati i costruttori di Pace* – Mar 2019
46. NEPAL: *Acqua: bene universale da proteggere* – Apr 2019
47. GUINEA: *Corruzione: ecologia umana lacerata* – Mag 2019
48. LIBANO: *Trattati da schiavi* – Giu 2019
49. *Vertici internazionali: servono veramente ai poveri?* – Lug 2019
50. AMAZZONIA: *Deforestazione: emergenza silenziosa* – Sett 2019
51. *Disuguaglianze: nel cuore del problema* – Ott 2019
52. *Un orizzonte di diritti* – Ott 2019
53. SUD-EST EUROPA: *Prendersi cura* – Nov 2019