

Ecuador. La gestione dell'emergenza sanitaria in un contesto di estrema disuguaglianza

*Christian Mosquera**

Abstract

The impact of the current Covid-19 pandemic has brought up one of the major and outstanding problems afflicting Ecuador and Latin America in general, namely the drastic social and economic inequalities. The protection of the weakest and most vulnerable members of society - that is to say the most affected by the consequences of this pandemic crisis - would require cooperation among all State's institutions. However, the dominance of the Head of State - with respect to other counter-powers of the Government - has been a remarkable limit for a peaceful and fair collaboration between the executive and legislative branches in managing the emergency. In particular, it withheld the adoption of economic and social measures to support the most deprived sections of the population.

Keywords: Ecuador – COVID-19 – inequalities – State of emergency – Lenín Moreno.

SOMMARIO: 1. I numeri del contagio e il contesto socio-economico. 2. Il regime giuridico dell'emergenza e la forma di governo in Ecuador. 3. La dimensione dell'emergenza. 4. Le misure adottate per affrontare l'emergenza sanitaria. 4.1. Il "Proyecto de ley orgánica de apoyo humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19". 5. I problemi giuridici, sociali e sanitari: brevi riflessioni critiche conclusive.

1. *I numeri del contagio e il contesto socio-economico*

Secondo i dati forniti dal *Coronavirus Resource Center* dell'Università Johns Hopkins, l'Ecuador è tra gli Stati che registrano il maggior numero di contagi sia

*Cultore della materia in Diritto Costituzionale Comparato presso il Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, Università degli Studi di Milano. Contributo referato internamente a cura della Direzione.

in valore assoluto che *pro capite* in America latina¹. Al 30 maggio 2020, i paesi che risultano maggiormente colpiti nell'area latinoamericana sono: il Brasile, che conta il maggior numero di casi accertati, ovvero 465.166, al secondo posto si colloca il Perù con 141.779 casi, seguono il Cile con 90.638, il Messico con 84.627 e l'Ecuador con 38.571. Bisogna tener conto, però, della difficoltà di un reale confronto fra gli Stati vista la reticenza di alcuni di questi, tra cui l'Ecuador, ad avere un atteggiamento trasparente in relazione alle statistiche della pandemia. Si stima, per esempio, che il tasso di letalità a causa del nuovo Coronavirus in Ecuador sia addirittura 15 volte superiore a quello dichiarato dalle autorità².

Al di là dei numeri, che in ogni caso delineano il terribile quadro di una profonda crisi sanitaria, la pandemia da coronavirus ha fatto emergere in Ecuador, come nella maggior parte del subcontinente latinoamericano, un contesto sociale ed economico deteriorato segnato da forti diseguaglianze nel quale sono i settori più poveri e vulnerabili a subire maggiormente gli effetti della pandemia³.

In America latina, tra il 2002 e il 2014, il contesto economico era più favorevole e i governi c.d. "progressisti", tra cui quello ecuadoriano, favorirono politiche redistributive volte allo sradicamento della povertà e alla riduzione delle diseguaglianze, in particolare molte risorse economiche vennero destinate ai settori dell'educazione, della sanità e a quello pensionistico. Dopo più di un decennio di continua riduzione della povertà nella regione, a partire dal 2015 tale tendenza si è invertita. Il crollo dei prezzi delle materie prime ha determinato un rallentamento dell'economia e la crisi economica che ne è derivata ha eroso il consenso dei partiti di sinistra. Così, nella maggior parte degli Stati sono stati eletti governi conservatori i quali, però, non hanno garantito la continuità delle politiche orientate all'inclusione sociale e alla lotta alla povertà⁴. Secondo la Commissione Economica per l'America Latina delle Nazioni Unite (o CEPAL dall'acronimo spagnolo), in relazione all'anno 2019, la percentuale della popolazione latinoamericana che vive in uno stato di povertà è pari al 30,8% mentre il 37,6% della popolazione costituirebbe la c.d. "classe vulnerabile", ovvero coloro che sono usciti dalla povertà, durante il decennio di crescita economica, ma che non hanno acquistato la stabilità socio-economica della classe

¹ Il sito del *Coronavirus Resource Center* dell'Università Johns Hopkins <https://coronavirus.jhu.edu/>, riporta i dati statistici della pandemia a livello globale.

² J. León e A. Kurmanaev, *El número de muertos en Ecuador durante el brote está entre los peores del mundo*, in *The New York Times*, 23 aprile 2020, <https://www.nytimes.com/>.

³ F. Carrión y P. Cepeda, *En América Latina la pandemia es una enfermedad del pueblo*, in *CeSPI*, 28 aprile 2020, <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/america-latina-que-pasa/en-america-latina-la-pandemia-es-una-enfermedad>; Per un approfondimento sugli effetti della pandemia a livello socio-economico in America latina, si rinvia alla consultazione dell'*Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Impacto económico y social* della Commissione Economica per l'America Latina delle Nazioni Unite, <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

⁴ Cft. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1)*, Santiago, 2019, pp. 16-21.

media⁵. Quindi, quasi il 70% della popolazione latinoamericana è costretta ad affrontare l'attuale emergenza sanitaria in bilico tra povertà e vulnerabilità.

In Ecuador, l'economia nazionale è basata principalmente sull'esportazione di petrolio, un prodotto che dal 2014 subisce un continuo abbassamento del prezzo di mercato. Alle elezioni presidenziali del febbraio 2017 è stato eletto il candidato Moreno, del partito *Alianza País*, partito in origine di sinistra, poi convertitosi in partito conservatore in seguito al deteriorarsi dei rapporti tra il Presidente Moreno e il suo predecessore Correa. L'attuale governo ecuadoriano, come altri in America latina, ha adottato politiche di "aggiustamento strutturale", ridimensionando le risorse destinate a diversi settori pubblici, tra cui quello della sanità e dell'educazione. Specificatamente in relazione alla sanità, è importante evidenziare che, negli ultimi tre anni, la spesa sanitaria è diminuita costantemente. Nel 2017, l'Ecuador ha destinato alla sanità risorse economiche pari a 306 milioni di dollari, un ammontare che è sceso a 201 milioni nel 2018 e, poi diminuito ancora a 110 milioni nel 2019⁶. Tali politiche di aggiustamento volte a smantellare lo Stato sociale hanno avuto dei costi sociali, provocando un aumento dei tassi di povertà e di disuguaglianza.

Attualmente l'America latina è la regione al mondo che registra il più alto livello di disuguaglianza, una realtà che è ben evidente nel caso dell'Ecuador. Si pensi, per esempio, al coefficiente di Gini – che misura la disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza in una scala da 0 a 1 – calcolato dalla Banca Mondiale per l'anno 2018: in Ecuador è pari a 0,45 in linea con quello regionale pari a 0,46⁷.

Nell'esaminare la gestione dell'emergenza sanitaria in Ecuador è indispensabile, quindi, considerare anche il contesto economico e sociale del paese che, come si è potuto notare è caratterizzato da estreme disuguaglianze. Oltre alle misure per il contenimento della diffusione del virus, sembrano necessarie altresì misure economiche e sociali a sostegno dei settori più poveri e vulnerabili della società per evitare che l'impatto della crisi sanitaria gravi maggiormente su di essi.

⁵ *Ibidem*.

⁶ A proposito, si veda lo studio intitolato, *El dogma del ajuste neoliberal en el gobierno actual ha desmantelado la salud pública y situado en alto riesgo a la población ecuatoriana*, dell'*Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador* (UCE), consultabile in <https://coyunturaisip.wordpress.com/2020/03/28/los-recortes-cobran-factura-al-ecuador-la-inversion-en-salud-se-redujo-un-36-en-2019/>.

⁷ Il coefficiente di Gini viene misurato in una scala da 0 a 1, dove il valore 0 corrisponde all'equa distribuzione della ricchezza, mentre il valore 1 corrisponde alla massima concentrazione di essa. I valori bassi del coefficiente indicano una distribuzione abbastanza omogenea e i valori alti, come quelli degli Stati sudamericani, una distribuzione più diseguale. Per i dati di diversi indici relativi alla povertà e alla disuguaglianza socio-economica, tra cui il coefficiente di Gini, si rinvia al sito ufficiale della Banca Mondiale, <https://www.bancomundial.org/>.

2. *Il regime giuridico dell'emergenza e la forma di governo in Ecuador*

La Costituzione ecuadoriana affida al Presidente della Repubblica il potere di dichiarare lo stato di emergenza (*estado de excepción*) nei casi di aggressione internazionale, di grave sconvolgimento dell'ordine pubblico, di conflitto armato internazionale o interno, di pubblica calamità o di disastri naturali. Tale stato di emergenza viene dichiarato con un decreto presidenziale nel quale si stabilisce la motivazione, l'ambito territoriale di applicazione, la durata, le misure adottate e i diritti che saranno sospesi o che subiranno limitazioni (art.164 commi 1 e 2 Cost.)⁸.

Gli unici diritti che possono essere limitati o sospesi durante lo stato di emergenza sono: le libertà di circolazione, associazione e riunione, l'inviolabilità del domicilio, l'inviolabilità della corrispondenza e la libertà di informazione (art. 165 Cost.). La dichiarazione dello stato di emergenza deve essere notificata a livello nazionale, al Parlamento e alla Corte costituzionale, la quale effettuerà immediatamente il controllo di costituzionalità del decreto (art.436 punto 8 Cost.), e a livello internazionale, all'Organizzazione degli Stati Americani e all'Organizzazione delle Nazioni Unite (art. 166 c. 1 Cost.). Ancora, si prevede che la durata dello stato di emergenza non possa essere superiore ai 60 giorni, è che possa essere rinnovato per non più di 30 giorni. Oltre alle norme costituzionali, disposizioni dettagliate relative allo stato di emergenza sono contenute nella *Ley de Seguridad Pública y del Estado* del 2009, che definisce lo stato di emergenza come la risposta a gravi minacce di origine naturale o umana che incidono sulla sicurezza pubblica e dello Stato⁹.

Lo stato di emergenza sicuramente costituisce un importante strumento del quale il Presidente dispone per affrontare crisi derivanti da situazioni eccezionali, ma può essere anche uno strumento rischioso per la tenuta democratica del paese andino se non utilizzato rigorosamente nei termini stabiliti dalla Costituzione. Dall'entrata in vigore della Costituzione del 2008, il ricorso allo stato di emergenza è stato frequente e quasi eccessivo (più di 100 volte), senza che ne venisse mai dichiarata l'incostituzionalità¹⁰.

In relazione alla forma di governo presidenziale che la Costituzione ecuadoriana stabilisce, si nota che tale forma di governo è caratterizzata da una marcata preminenza del potere esecutivo rispetto al potere legislativo e a quello giudiziario¹¹. Come nel resto dell'America latina, il tentativo ecuadoriano di

⁸ La Costituzione della Repubblica dell'Ecuador è reperibile in lingua originale sul sito ufficiale del Parlamento ecuadoriano, <https://www.asambleanacional.gob.ec/es>.

⁹ La *Ley de Seguridad Pública y del Estado* del 2009 è reperibile sul sito ufficiale del Parlamento ecuadoriano, <https://www.asambleanacional.gob.ec/es>.

¹⁰ Redazione la República, *Ecuador ha vivido unos 100 estados de excepción en una década*, in *La República*, 5 ottobre 2019, <https://www.larepublica.ec/>.

¹¹ R. Ortiz Ortiz, *Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario*, in *Estudios constitucionales*, Vol. 16 No. 2, pp. 527-566; J. Chuquimarca, *División de poderes en la actual Constitución del Ecuador*, in *Resistencia: revista de los estudiantes de la Universidad Andina Simón Bolívar*, No. 3, 2013, pp. 49-52; S. Basabe-

“trapiantare” la forma di governo presidenziale nordamericana, che invece è contraddistinta dal dualismo paritario tra esecutivo e legislativo, non è attecchito¹². In Ecuador, infatti, i poteri che la Costituzione riconosce al Presidente della Repubblica delineano una figura presidenziale molto forte.

Oltre al potere di dichiarare lo stato di emergenza, che costituisce una rilevante prerogativa del Presidente, in ambito legislativo questi dispone di un ampio potere di iniziativa legislativa, non solo può presentare progetti di legge in qualsiasi materia (art.134 punto 2 Cost.), ma addirittura il testo costituzionale prevede un potere di iniziativa legislativa esclusivamente presidenziale per alcune delicate questioni come l'introduzione di nuove tasse o l'aumento della spesa pubblica (art. 135 Cost.). Il Presidente può presentare, inoltre, progetti di legge per urgenze economiche, in tal caso è previsto un procedimento legislativo abbreviato di 30 giorni, entro i quali il Parlamento è tenuto ad approvare, modificare o respingere il progetto, altrimenti il Presidente può adottarlo come decreto legge. I progetti di legge per urgenze economiche possono essere sottoposti al Parlamento uno alla volta, a meno che il capo dello Stato non abbia dichiarato lo stato di emergenza (art.140 commi 1, 2 e 3 Cost.).

Lo scioglimento anticipato del Parlamento è un altro importante potere che la Costituzione affida al Presidente e si può verificare qualora l'organo legislativo si attribuisca funzioni non riconosciute costituzionalmente, oppure per gravi crisi politiche o per sconvolgimento dell'ordine pubblico. Fino all'insediamento del nuovo Parlamento, previo pronunciamento favorevole della Corte costituzionale, il Presidente può adottare decreti legge per urgenze economiche (art. 148 commi 1, 2 e 3 Cost.).

Tuttavia, questo potere presidenziale presenta alcune peculiarità. In primo luogo, bisogna notare che in seguito allo scioglimento del Parlamento vengono indette sia elezioni politiche che presidenziali, riducendo la possibilità che il Presidente ricorra a tale meccanismo. In secondo luogo, il testo costituzionale, con l'obiettivo di bilanciare le relazioni tra esecutivo e legislativo, riconosce al Parlamento il potere di destituzione del capo dello Stato, previo pronunciamento della Corte costituzionale. Anche in questo caso vengono indette sia elezioni presidenziali che politiche (art. 130 Cost.). Questa relazione tra il Presidente e il Parlamento a ben vedere, però, è sbilanciata a favore del Presidente in quanto la sua destituzione richiede la maggioranza dei due terzi dei membri del Parlamento, mentre è il Presidente da solo a decidere di sciogliere l'organo legislativo. Inoltre,

Serrano, *The Different Faces of Presidentialism: Conceptual Debate and Empirical Findings in Eighteen Latin American Countries*, in *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 157, 2017, pp. 3-22.

¹² Sul presidenzialismo latinoamericano si veda J. Carpizo, *En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios*, in *Revista general de derecho público comparado*, No. 3, 2008, pp.1 ss.; ID., *Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina*, in *Boletín mexicano de derecho comparado*, No. 115, 2006, pp. 57 ss.

una volta sciolto il Parlamento, il Presidente potrebbe continuare ad adottare decreti legge in materia economica considerati come urgenti¹³.

Ai precedenti poteri presidenziali vanno aggiunti, tra gli altri, ampi poteri di nomina, le estese prerogative per adottare regolamenti, il potere di indire consultazioni popolari (art. 147 punti 9, 13 e 14 Cost.), e il potere di veto che può essere sia totale che parziale (art. 138 Cost.).

3. *La dimensione dell'emergenza*

Il primo caso di COVID-19 si è verificato a Guayaquil, nella provincia di Guayas, il 14 febbraio 2020, tuttavia il Ministero della Salute ecuadoriano lo ha comunicato pubblicamente soltanto il 29 febbraio¹⁴. Inoltre, malgrado l'insorgere di ulteriori casi accertati sempre in Guayas, durante i primi giorni di marzo, il governo centrale ha autorizzato lo svolgimento di eventi pubblici a Guayaquil, ad esempio, il 4 marzo, si è tenuta una manifestazione sportiva alla quale hanno assistito circa 20.000 persone. Ciò ha determinato una crescita esponenziale dei contagi, tanto che si sarebbe passati dai 7 casi registrati a inizio marzo ai 400 casi del 21 marzo.

Guayaquil è diventata rapidamente la zona più colpita dal virus, con circa il 70% dei casi dell'Ecuador. I problemi sono stati enormi: ospedali al collasso, caos politico, coinvolgimento delle forze armate e, soprattutto, ritardo da parte delle autorità nel recuperare i corpi di chi era deceduto in casa. La gravità della situazione si è rivelata tale che, il 2 aprile scorso, la Commissione Interamericana dei Diritti Umani (CIDU) ha manifestato la propria preoccupazione con riferimento alle difficoltà che stava affrontando Guayaquil per la massiccia diffusione del COVID-19: La CIDU «observa con profunda consternación las dificultades reportadas en Guayaquil para trasladar, cremar y sepultar los cuerpos de las personas que han muerto durante la pandemia del COVID-19»¹⁵.

La reazione iniziale del Governo è stata quella di accusare l'opposizione di contribuire alla divulgazione di notizie e informazioni false nel tentativo di destabilizzare l'esecutivo, sottovalutando in tal modo la dimensione e la gravità della crisi sanitaria e la necessità di adottare tempestivamente misure per affrontare l'emergenza. Solamente di fronte all'aumentare del malcontento dei cittadini per la gestione negligente della crisi sanitaria e del problema del recupero dei cadaveri in particolare, il Presidente Moreno ha ammesso le difficoltà e ha

¹³ Sulla relazione tra l'esecutivo e il legislativo e, specificatamente, tra il potere presidenziale di scioglimento anticipato del Parlamento e il potere dell'organo legislativo di destituzione del capo dello Stato, si veda M. Banegas, *La muerte cruzada: en el nuevo texto constitucional, relaciones ejecutivo-legislativo*, in *Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador*, Quito, 2016.

¹⁴ In seguito alle dichiarazioni pubbliche della Ministra della Salute sul primo caso di COVID-19 in Ecuador, la *Secretaría General de Comunicación de la Presidencia* ha pubblicato il comunicato ufficiale *Se registra el primer caso de coronavirus en Ecuador*, <https://www.comunicacion.gob.ec/se-registra-el-primer-caso-de-coronavirus-en-ecuador/>.

¹⁵ Si veda il *tweet* del 2 aprile 2020 della Commissione Interamericana dei Diritti Umani, <https://twitter.com/CIDH/status/1245906801784168448>.

annunciato la creazione di una *Task Force* per risolvere la questione dei cadaveri¹⁶.

4. *Le misure adottate per affrontare l'emergenza sanitaria*

La pandemia da Coronavirus, che costituisce una grave minaccia per la salute pubblica globale, ha indotto l'Ecuador, così come molti altri Stati, a decidere di adottare rigide misure emergenziali. In linea generale, con l'obiettivo di arginare l'emergenza sanitaria, nell'ordinamento ecuadoriano si sono conferiti maggiori poteri temporaneamente al potere statale ritenuto il più idoneo a governare con prontezza ed efficacia, ovvero l'esecutivo. Contemporaneamente, molti diritti e libertà, prevalentemente tutelati a livello costituzionale, hanno subito significative limitazioni.

In relazione al coordinamento della gestione dell'emergenza, la Costituzione ecuadoriana all'art. 389 prevede un *Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo* per garantire la protezione delle persone e della collettività dagli effetti negativi dei disastri di origine naturale o antropica¹⁷. A questo riguardo, il 12 marzo, è stato attivato con l'obiettivo di coordinare la gestione dell'attuale emergenza il *Comité de Operaciones de Emergencia Nacional* (COE-N), meccanismo del sistema di gestione dei rischi, presieduto dal Presidente della Repubblica o da un suo delegato, composto da diversi membri dell'esecutivo assistiti da un gruppo tecnico-scientifico¹⁸. Per presiedere il comitato il Presidente Moreno ha delegato il Vicepresidente Sonnenholzner.

Inizialmente, il Governo ha ritenuto di poter gestire l'emergenza senza dichiarare lo stato di emergenza. Infatti, le prime misure sono state adottate all'interno di *Acuerdos Ministeriales*, cioè provvedimenti ministeriali ordinari la cui base giuridica è rinvenibile nell'art. 154 della Legge fondamentale ecuadoriana¹⁹. Tra questi provvedimenti i più rilevanti sembrano: l'*Acuerdo n.*

¹⁶ M. Serafini, *Coronavirus, il dramma in Ecuador Cadaveri abbandonati nelle strade*, in *Corriere della Sera*, 4 aprile 2020, <https://www.corriere.it/>.

¹⁷ L'art. 389 Cost., relativo alla gestione dei rischi derivanti da disastri di origine naturale o antropico, al comma 1 stabilisce che: «El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.»; e al comma 2 che: «El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley. [...]».

¹⁸ Per un approfondimento sul funzionamento del COE-N si rinvia alla consultazione del *Manual del Comité de operaciones de Emergencia*, disponibile sul sito ufficiale del *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*, <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/>. Al medesimo sito sono inoltre consultabili le misure adottate dal COE-N durante attuale l'emergenza.

¹⁹ L'art. 154 Cost., riguardante l'organizzazione e le funzioni dell'esecutivo prevede che: «A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde:

00126-2020 del Ministero della Salute dell'11 marzo, con il quale si dichiara lo "stato di emergenza sanitaria" in relazione al *Sistema Nacional de Salud*²⁰; l'*Acuerdo* n. MDT-2020-076 del Ministero del Lavoro del 12 marzo, sul ricorso al telelavoro nel corso dell'emergenza; l'*Acuerdo* n. MINEDUC-MINEDUC-2020-00014-A del Ministero dell'Istruzione del 12 marzo, relativo alla sospensione delle attività didattiche in tutto il territorio nazionale; gli *Acuerdos Interministeriales* n. 0000001 e 0000002 del Ministero degli Esteri insieme al *Ministerio de Gobierno* (ex Ministero dell'Interno), rispettivamente del 12 e del 13 marzo, entrambi sull'isolamento preventivo obbligatorio per tutti i viaggiatori provenienti da paesi considerati a rischio e, infine, l'*Acuerdo* n. MDT-2020-077 del Ministero del Lavoro del 15 marzo, riguardante le modifiche o la sospensione delle giornate lavorative durante l'emergenza²¹.

Successivamente, oltre un mese dopo il verificarsi del primo caso di COVID-19, il 16 marzo, sulla scorta di quanto stabilito all'art. 164 della Costituzione, il Presidente Moreno ha emanato il Decreto n. 1017, proclamando lo stato di emergenza per pubblica calamità in tutto il territorio nazionale, per un periodo di sessanta giorni²². Tra le misure adottate con tale decreto vi è la generica sospensione delle libertà di circolazione, di associazione e di riunione. Solamente per quanto concerne le limitazioni alla libertà di circolazione sono previste eccezioni per alcune categorie di persone (personale medico e sanitario, membri delle forze armate, membri di missioni diplomatiche accreditate, ecc.), e per ragioni di stretta necessità. Inoltre, si è stabilita la quarantena obbligatoria per tutti i cittadini, l'imposizione del coprifuoco, la sospensione dei termini processuali e amministrativi, la possibilità di effettuare le requisizioni necessarie per garantire la salute pubblica, la possibilità di utilizzare piattaforme satellitari e delle compagnie telefoniche per monitorare la posizione delle persone in quarantena o isolamento obbligatorio. Alle misure contenute nel decreto si somma, come tipicamente accade nei momenti di crisi negli Stati della regione, il coinvolgimento delle forze armate, questa volta per vigilare sul rispetto delle disposizioni.

Da quanto illustrato finora, si nota che i provvedimenti adottati sono relativi al contenimento della diffusione del virus, mentre non si stabiliscono misure

1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión. 2. [...]».

²⁰ L'art. 6 punto 11 della *Ley Orgánica de Salud* del 2006 stabilisce che tra le responsabilità del Ministero della Salute vi è quella di determinare zone di allerta sanitaria e sollecitare la dichiarazione di emergenza sanitaria per epidemie, disastri o altro motivo che metta a rischio la salute della collettività. La *Ley Orgánica de Salud* del 2006 è reperibile sul sito ufficiale del Parlamento ecuadoriano, <https://www.asambleanacional.gob.ec/es>.

²¹ Il sito del *Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos* (CDH) <https://www.cdh.org.ec/>, cura, tra le altre cose, l'aggiornamento di un database dei provvedimenti normativi e giurisprudenziali relativi all'emergenza sanitaria e allo stato di emergenza in Ecuador.

²² Il testo del Decreto n. 1017 è disponibile sul sito del CDH, <https://www.cdh.org.ec/educacion-en-derechos-humanos/443-normas-en-la-emergencia-sanitaria-y-el-estado-de-excepcion-en-ecuador.html>.

economiche e sociali per tutelare le categorie più svantaggiate della società che stanno subendo maggiormente le conseguenze dell'emergenza. Sorprendono poi le tempistiche di adozione dei provvedimenti, lo stato di emergenza sanitaria è stato dichiarato soltanto quasi un mese dopo il primo caso accertato, mettendo in luce, una volta ancora, l'orientamento delle autorità ecuadoriane volto a sottostimare gli effetti della pandemia.

4.1 Il “Proyecto de ley orgánica de apoyo humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19”

Il 16 aprile, ai sensi dell'art 140 della Costituzione, il Presidente Moreno ha sottoposto al Parlamento due progetti di legge per far fronte alle urgenze economiche, il “Proyecto de ley orgánica de apoyo humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19” e il “Proyecto de ley orgánica para el ordenamiento de las finanzas públicas”²³. Il primo progetto di legge, che in questa sede rileva maggiormente, avrebbe come obiettivo la riduzione dei problemi sociali ed economici provocati dall'emergenza sanitaria, sostenere il lavoro e promuovere le attività produttive. Il testo del progetto ha incluso la creazione di un fondo umanitario finanziato con un contributo di solidarietà temporaneo a carico sia dei lavoratori pubblici e privati, sia delle aziende. Per i lavoratori, dipendenti e autonomi, i contributi varierebbero progressivamente dall'1% al 35% in base al proprio reddito. Il contributo delle aziende invece sarebbe del 5% sugli utili dell'anno precedente, ma solamente se tali utili sono pari o superiori a un milione di dollari. In materia di sostegno al lavoro il progetto di legge prevede che i lavoratori e i datori di lavoro possano, di mutuo accordo, effettuare modifiche al rapporto di lavoro. Inoltre, in ambito sociale, tra le altre cose, Moreno ha dichiarato che sarà stanziato un sussidio di 60 dollari al mese per le famiglie maggiormente in difficoltà.

Il 15 maggio, il Parlamento si è pronunciato approvando con alcune modifiche solamente uno dei due progetti di legge, ovvero quello sull'*apoyo humanitario*. In sintesi, la parte riguardante il fondo umanitario non è stata inclusa nel testo della legge²⁴.

La legge recentemente approvata presenta, tuttavia, alcuni aspetti controversi. Da un lato, l'eliminazione della parte relativa al fondo umanitario è stata motivata col fatto che il finanziamento di tale fondo avrebbe gravato maggiormente sul reddito dei lavoratori, ma se l'intenzione dei parlamentari era quella di non gravare sulla classe media, allora si sarebbe potuto valutare seriamente, vista la gravità della pandemia e dei suoi effetti, la possibilità di tassare i grandi capitali o

²³ Per la consultazione dei testi dei progetti di legge presentati dal Presidente Moreno si rinvia al sito ufficiale del *Centro de Derechos Económicos y Sociales*, <https://cdes.org.ec/web/apuntes-al-proyecto-de-ley-de-apoyo-humanitario/>.

²⁴ Redazione *El Comercio*, *Asamblea aprobó la Ley Humanitaria sin contribuciones especiales*, in *El Comercio*, 15 maggio 2020, <https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-debate-ley-humanitaria-aparobacion.html>.

i settori economici e finanziari che hanno registrato grandi introiti negli ultimi anni come quello bancario. Dall'altro lato, in relazione alle misure di sostegno al lavoro e alle attività produttive, dalla misura adottata che riconosce ai lavoratori e ai datori di lavoro la possibilità di poter rinegoziare il rapporto di lavoro, si deduce che sarà il datore di lavoro a trovarsi in una posizione di vantaggio rispetto al lavoratore.

5. I problemi giuridici, sociali e sanitari: brevi riflessioni critiche conclusive

La forma di governo ecuadoriana, che alcuni hanno definito “iper-presidenziale” visto il marcato predominio della figura del Presidente rispetto agli altri poteri dello Stato²⁵, ha costituito un limite per una collaborazione pacifica e costruttiva tra l'esecutivo e il legislativo durante l'attuale emergenza.

Il contesto socio-economico dell'Ecuador, inoltre, ha influito negativamente sulle misure adottate per contenere l'espansione del virus. Secondo infatti i dati dell'*Instituto Nacional de Estadística y Censos* (INEC), a dicembre 2019 il tasso di povertà di Guayaquil, cioè la città più colpita dalla pandemia, era pari all'11,2%²⁶. A ciò si aggiunga che una parte considerevole dei cittadini non può non recarsi al lavoro perché devono garantire il sostentamento alle proprie famiglie. In tali condizioni di povertà e precarietà, è comprensibile dunque che molti cittadini abbiano violato la quarantena, venendo in questo modo ad essere più esposti al nuovo coronavirus. Il delicato momento che l'Ecuador ha attraversato e che sta vivendo ancora, certamente mette a rischio tutta la popolazione, ma considerato il contesto caratterizzato da forti diseguaglianze, sono le classi più svantaggiate della società a subire le maggiori conseguenze, mentre proprio nei loro confronti sarebbe necessaria una maggiore tutela e, soprattutto, una collaborazione pacifica e fruttuosa di tutte le istituzioni dello Stato.

Infine, il ridimensionamento delle risorse destinate alla sanità pubblica, derivante dagli aggiustamenti strutturali realizzati dal Governo, ha influito molto negativamente non solo sul buon funzionamento, ma altresì sulla resilienza degli ospedali ecuadoriani, ovvero sulla capacità di far fronte a crisi improvvise come quella attuale. Ciò dovrebbe far ripensare alla necessità di un sistema sanitario di qualità, efficace, accessibile a tutti, indipendentemente dalla posizione sociale, che dunque garantisca condizioni di vita dignitose per l'essere umano e la comunità in generale.

²⁵ R. Ortiz Ortiz, *Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario*, cit.

²⁶ Per un approfondimento sugli indici di povertà e diseguaglianza in Ecuador si rinvia al *report* dell'*Instituto Nacional de Estadística y Censos* (INEC), *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), diciembre 2019, Pobreza y Desigualdad*, Quito, INEC, 2020, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Diciembre-2019/201912_PobrezayDesigualdad.pdf.