

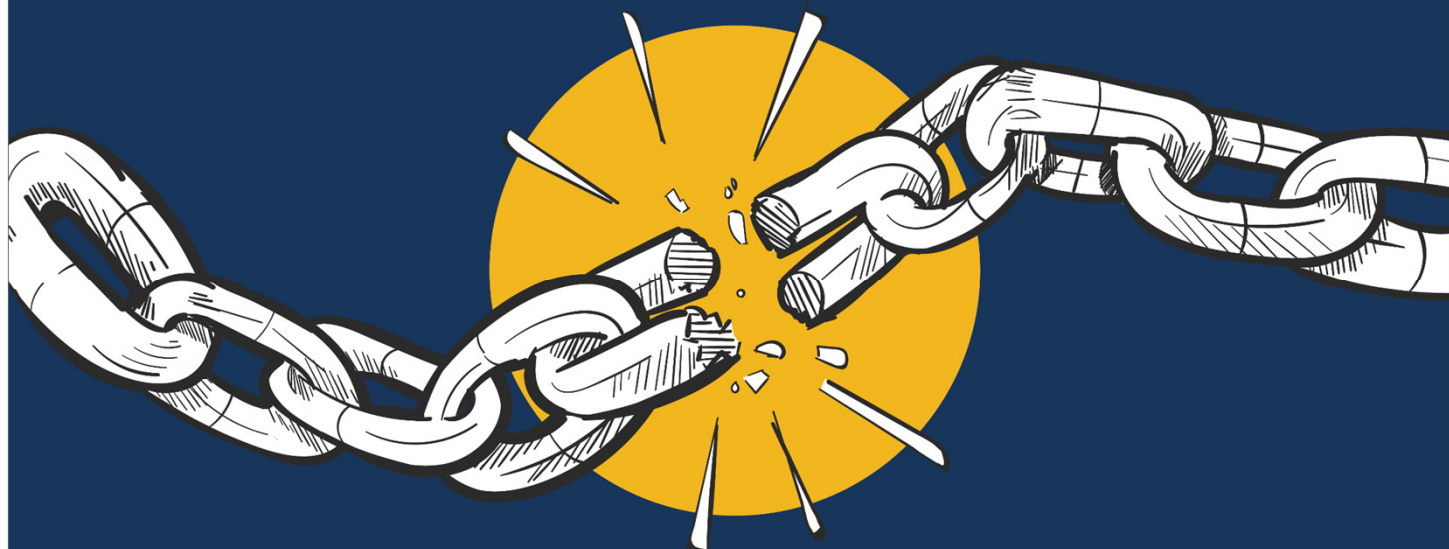


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

3 • 2 • 2021



ISSN: 2612-6672

<https://doi.org/10.13130/2612-6672/2021/3/2>

DIRETTORE RESPONSABILE/EDITOR IN CHIEF

Angela Di Gregorio (Università degli Studi di Milano)

VICE DIRETTORI/DEPUTY EDITORS

Cristiana Fiamingo (Università degli Studi di Milano), Elisa Giunchi (Università degli Studi di Milano), Marzia Anna Linda Rosti (Università degli Studi di Milano), Daniela Vignati (Università degli Studi di Milano)

COMITATO SCIENTIFICO/SCIENTIFIC BOARD

Suren Avakian (Lomonosov Moscow State University), Marie-Elisabeth Baudoin (Université Clermont Auvergne), Martin Belov (Sofia University "St. Kliment Ohridski"), Fabio Bettanin (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"), Armin von Bogdandy (Goethe Universität Frankfurt am Main), Tanja Cerruti (Università degli Studi di Torino), Leïla Choukroune (University of Portsmouth), Marco Cuzzi (Università degli Studi di Milano), Maria Cristina Ercolessi (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"), Roberto Escobar (Università degli Studi di Milano), David Fonseca (Université d'Évry-Val-d'Essonne / Université Paris-Saclay), Mario Ganino (Università degli Studi di Milano), Tania Groppi (Università degli Studi di Siena), Carlos Miguel Herrera (Université de Cergy-Pontoise), Reinhart Köbler (University of the Free State – University of Freiburg), Anatoly Kovler (Higher School of Economics – National Research University Moscow), Mario G. Losano (Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro"), Goran Marković (University of East Sarajevo), Mykhailo Minakov (Kennan Institute – Wilson Center), Maurizio Oliviero (Università degli Studi di Perugia), Ilan Pappé (University of Exeter), Lucio Pegoraro (Alma Mater Studiorum Università di Bologna), Hugues Rabault (Université d'Évry-Val-d'Essonne / Université Paris-Saclay), Sabrina Ragone (Alma Mater Studiorum Università di Bologna), Angelo Rinella (Università di Roma LUMSA), Elena Simina Tanasescu (Universitatea din București), Guillaume Tusseau (Sciences Po – École de droit), Tat'jana Andreevna Vasil'eva (Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences)

COMITATO DI DIREZIONE/EDITORIAL BOARD

Arianna Angeli (Università degli Studi di Milano), Benedetta Calandra (Università di Bergamo), Roberto Cammarata (Università degli Studi di Milano), Rino Casella (Università degli Studi di Torino), Marco Cilento (Università di Roma La Sapienza), Rosita Di Peri (Università degli Studi di Torino), Filippo Dornetti (Università degli Studi di Milano), Simone Dossi (Università degli Studi di Milano), Caterina Filippini (Università degli Studi di Milano), Monika Forejtová (University of West Bohemia in Pilsen), Simone Gianello (Università degli Studi di Milano – Bicocca), Valerio Giannattasio (Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"), Alessandro Guida (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"), Raffaele Nocera (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"), Raphael Paour (Université Paris Nanterre), Daniela Pioppi (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"), Mario Zamponi (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

CAPOREDATTORE/CHIEF OF EDITORIAL STAFF

Laura Alessandra Nocera (Università degli Studi di Milano)

VICECAPOREDATTORE/DEPUTY CHIEF OF EDITORIAL STAFF

Sara Zanotta (Università degli Studi di Pavia)

COMITATO DI REDAZIONE/EDITORIAL STAFF

Laura Abbruzzese (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"), Arianna Angeli (Università degli Studi di Milano), Giovanni Cavaggion (Università degli Studi di Milano), Matteo D'Avanzo (Università degli Studi di Milano), Carlo Erba (Università degli Studi di Milano), Ilmira Galimova (Università di Roma – La Sapienza), Shawn Guido Guidi (Università degli Studi di Milano), Andrea Haidar (Università degli Studi di Milano), Marco Morra (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"), Christian Javier Mosquera Arías (Università degli Studi dell'Insubria), Veronika Nikitina (Lomonosov Moscow State University), Valentina Paleari (Università degli Studi di Milano), Giulia Rovelli (Università degli Studi dell'Insubria)

REVISIONE LINGUISTICA/LANGUAGE EDITING

Pietro Manzella (Università degli Studi di Milano), Martina Marinoni (Università degli Studi di Milano), Christian Javier Mosquera Arías (Università degli Studi dell'Insubria), Valentina Paleari (Università degli Studi di Milano), Giulia Rovelli (Università degli Studi dell'Insubria)

SAGGI

- A. SETHI, *The 'Method and Madness' of Authoritarian Constitution Making in Democratic Regimes* p.5
- S. ZANOTTA, *Constitution-Making in Libya after the Fall of Gaddafi: The Role of National and Transnational Actors* p. 25
- G. GIORGINI PIGNATIELLO, *L'Unione Europea e la controffensiva baltica nella garanzia dello Stato di diritto* p. 49
- A. GUIDA, *Cile: tra retaggi autoritari e democrazia incompleta* p. 66
- F. DORNETTI, *Una regione immaginata: ambiente, cultura e connettività nella Manciuria moderna* p. 88

SEZIONE SPECIALE: LIBERTÀ ACCADEMICA. UNA PROSPETTIVA COMPARATA E MULTIDISCIPLINARE

- A.D. MELFA, *Les risques du terrain : vers un embrigadement de la recherche ?* p. 109
- C. CERAMI, *Open Society, Academic Freedom and the Rule of Law: The Mission of Central European University (CEU) 1991-2021* p. 123
- A. ANGELI, *Il difficile bilanciamento tra libertà accademica, libertà di espressione e autonomia universitaria. Brevi riflessioni sulle riforme dell'istruzione superiore in Polonia e Slovacchia* p. 140
- N. ADAMA, *Hero-systems, Military Dictatorship and the Silencing of Academic Community in Suriname* p. 153
- S. DOGAN, *Analyzing Authoritarianism and Democracy through Academic Freedom in Turkey* p. 171

CRONACHE

- L.A. NOCERA, *La Natura come soggetto di diritto nell'ordinamento dell'Uganda* p. 188

3 • 2 • 2021



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



S
A
G
G
I

SAGGI

A. Sethi, *The 'Method and Madness' of Authoritarian Constitution Making in Democratic Regimes*

S. Zanotta, *Constitution-Making in Libya after the Fall of Gaddafi: The Role of National and Transnational Actors*

G. Giorgini Pignatiello, *L'Unione Europea e la controffensiva baltica nella garanzia dello Stato di diritto*

A. Guida, *Cile: tra retaggi autoritari e democrazia incompleta*

F. Dornetti, *Una regione immaginata: ambiente, cultura e connettività nella Manciuaria moderna*

3 • 2 • 2021



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



The 'Method and Madness' of Authoritarian Constitution Making in Democratic Regimes

A. Sethi

ISSN: 2612-6672

The “Method and Madness” of Authoritarian Constitution Making in Democratic Regimes

*Amal Sethi**

Abstract

Globally, more than half the attempts at making a democratic constitution have failed to produce one. Another large number of constitutions have suffered the ignominy of having a draft made and implemented, but ultimately being rejected by the populace or political elites for failing to perform its intended functions. A curious case emerges in instances when would-be-autocrats draft authoritarian constitutions in democratic regimes. They do it rather successfully. Moreover, they do so without using force, with the consent of large sections of the society, and in ostensibly democratic ways. The question that then arises is how would-be-autocrats are more successful than their democratic counterparts in such ventures. Using three varied examples of authoritarian constitution-making from Hungary, Venezuela, and Turkey, this article will examine the ‘method and madness’ behind the success of would-be autocrat’s constitution-making endeavors and these authoritarian constitutions’ acceptance by the populace.

Keywords: Constitution-Making – Democratic Backsliding – Turkey – Hungary – Venezuela – Democracy.

CONTENTS: 1. Prologue. 2. How to Successfully Draft a Constitution? 2.1 The Process of Constitution-Making. 2.2 The Design of the Constitution. 3. Authoritarian Constitution Making in Democratic Regimes. 3.1 Venezuela (Authoritarian Constitution-Making by Bypassing the Existing Legal System). 3.2 Hungary (Authoritarian Constitution Within the Existing Legal System). 3.3 Turkey (Constitution-Making Through Ordinary Constitutional Amendments). 4. Conducting an Autopsy - Why Are Would-Be Autocrats Successful in Making Authoritarian Constitutions? 4.1 Several Elements of A Successful Constitution-Making Process. 4.2 Absence of Any Nonconformity Issues. 4.3 Workable Constitutions. 4.4 Failure of Constitutional Safeguards and Institutional Checks. 4.5 Lack of United Opposition Forces. 5. Epilogue.

*Fellow, Faculty of Law, University of Hamburg. The author would like to thank Aditya Phalnikar, Karthik Rai, Sumit Chatterjee, and Vasu Aggarwal for their excellent assistance on this article and the larger project. The author would also like to thank the participants at the ICON:S Mundo Conference’s Panel on ‘Democratic Backsliding, Making, and Changing The Constitution’ for their valuable comments. Furthermore, the author would like to thank the two anonymous reviewers for their pertinent feedback and observations. The essay was submitted to double blind peer review. Member of the Editorial Team who oversaw the essay: Simone Gianello.

1. Prologue

After the break-up of the Soviet Union in 1991, the number of democracies worldwide increased yearly¹. Democracy was perhaps “the only game in town”, and it seemed like there was no turning back. For a couple of years, this seemed accurate before things took an ugly turn. Since the mid-2000s, the trend of global democratization has reversed². The number of democracies has started diminishing at an alarming rate³. Even in established democracies, the quality of democracy has seen constant deterioration⁴. Countries like the United States of America and France, which were models to replicate for centuries, started to show chinks in their armor. In recent years, the Economist Intelligence Unit’s Democracy Index has demoted both these countries from full democracies to flawed democracies⁵.

This time around, the demise of democracies is happening in ways never seen before. Rather than coups accompanied by an instant democratic breakdown, democracy is being subverted in multiple stages using the veneer of law and legality in a practice termed by Javier Corrales as “autocratic legalism”⁶. One of the chief tactics of “autocratic legalism” is substituting democratic constitutions with authoritarian⁷ ones⁸. Several countries that were well on the path to democratic consolidation now have authoritarian constitutions⁹. These include European Union and OECD members such as Hungary. Likewise, Poland has been mooted plans to follow suit. Currently, Sri Lanka is in the process of drafting one.

Though scholars have started identifying this trend, there is a scant understanding of the mechanisms and processes by which would-be-autocrats draft authoritarian constitutions in democratic regimes and the reasons behind the success of their drafting endeavors. There is a lesser understanding of what can be done to prevent this from happening. This article will investigate the former with minor initial directions for addressing the latter.

The rest of this article proceeds as follows: Part 2 examines how to draft a constitution successfully, irrespective of whether it is a democratic or an authoritarian constitution.

¹*Freedom in the World 2018*, Freedom House, Washington DC, 2018, 8.

²M. Loughlin, *The Contemporary Crisis of Constitutional Democracy*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 35, No. 2, 2019, 436-437.

³*Freedom in the World 2019*, Freedom House, Washington DC, 2019, 1.

⁴*Freedom in the World 2018*, cit., 1-3.

⁵*Democracy Index 2020*, Economic Intelligence Unit, London, 2020, 9.

⁶J. Corrales, *Autocratic Legalism in Venezuela*, in *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 2, 2015, 38-45.

⁷By “authoritarian” I refer to a system of government that is characterized generally by elements such as (1) centralized power (2) rejection of political plurality (3) erosion of the rule of law, separation of powers, and democratic voting procedures. These characteristics of an authoritarian government have been identified by Furio Cerutti in F. Cerutti, *Conceptualizing Politics: An Introduction to Political Philosophy*, Routledge, London, 2017, 17. Additionally, while democracy has far too many connotations and no single acceptable definition (on this point see C. Tilly, *Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, 1-25), for the purposes of this article, democracy or democratic is used as the antonym of autocracy or authoritarian.

⁸K. L. Scheppele, *Autocratic Legalism*, in *University of Chicago Law Review*, Vol. 86, No. 2, 2018, 545-555.

⁹*Idem*, 550-554.

This discussion is imperative before we proceed to understand how authoritarian constitutions have been drafted in democratic regimes. Part 3 briefly describes the story of three successful examples of authoritarian constitution-making in democratic regimes: Venezuela, Hungary, and Turkey. This part will also detail the reasons for choosing these examples. Part 4 tries to unpack why modern would-be-autocrats have had success in drafting authoritarian constitutions. Part 5 provides concluding remarks.

2. How To Successfully Draft A Constitution

Constitution-making often accompanies the process of decolonizing. States transiting to a democratic regime promulgate new constitutions. Would-be-autocrats draft new constitutions to consolidate power and forward their authoritarian projects. Constitutions are made as essential components of peacebuilding in countries recuperating from a violent conflict. Existing democratic regimes write new constitutions for motivations such as modernization or additional democratization.

In most modern instances, constitutions are intended to serve two core functions. Firstly, to lay down the mechanisms and institutions for exercising and sharing public power¹⁰. Secondly, for symbolic and moral purposes, such as expressions of a country's statehood, shared commitments, and highest values¹¹.

Unfortunately, the majority of constitution-making attempts are not successful¹². More than fifty percent of attempts at making constitutions do not end up producing a final draft¹³. This generally happens when negotiations between major groups involved in the constitution-making breakdown, and they cannot reach adequate compromises¹⁴. In some cases, though a constitution is drafted, it does not come into force¹⁵. This has occurred even in established democracies like Iceland, where core groups of elites held out and prevented a new constitution from coming into force when it was not to their liking¹⁶.

At times constitution-making attempts are not successful, although a constitution is drafted and enforced. This happens when constitutions fail at performing one of their core functions. As will be discussed later, this can occur when the constitution-making processes result in constitutions that are unacceptable to the bulk of the populace and core elites or provide inept means of power-sharing.

Cases of constitution-making gone wrong can result in “back to square one” scenarios. For example, when it comes to democratic constitution-making, about 60 percent of

¹⁰M. Tushnet, *Constitution-Making: An Introduction*, in *Texas Law Review*, Vol. 91, 2013, 1983-1984.

¹¹*Ibidem*.

¹²Successful here refers to a constitution-making attempt that has to a fair degree the following four characteristics (1) results in producing a constitution; (2) produces a constitution with workable power-sharing arrangements; (3) produces a constitution that is accepted by a significant section of the populace and/or core elites; (4) produces a constitution that does not face calls by a significant section of the populace and/or core elites to be replaced shortly after its drafting.

¹³M. Brandt, J. Cottrell, Y. Ghai, A. Regan, *Constitution-Making and Reform Options for The Process*, Interpeace, Switzerland, 2011, 75.

¹⁴*Ibidem*.

¹⁵*Ibidem*.

¹⁶A. Hudson, *When Does Public Participation Make a Difference? Evidence From Iceland's Crowdsourced Constitution*, in *Policy and Internet*, Vol. 10, No. 2, 2017, 205-207.

societies are unable to sustain democracy¹⁷. At times, within a short period from the promulgation of a new constitution, there are calls for another constitution, as the recently drafted constitution is rejected by a majority of core elites and the populace. In more extreme cases, unsuccessful constitution-making attempts can lead to an outbreak of violence. Forty percent of post-conflict countries revert to violence within a decade of their attempts at constitution-making¹⁸. Though exogenous factors relating to the social, economic, and political environment in which a constitution operates do have a significant role (and often the primary role) in the latter outcomes¹⁹, sub-optimal constitution-making processes and/or constitutional design choices can considerably amplify them²⁰. Even when circumstances exist for a constitution to be successful, sub-optimal constitution-making processes or constitutional design choices can lead to a constitution failing to perform its core functions²¹.

While this is an almost impossible task (and one that does not have an acceptable or a “one size fits all” answer), I will discuss some of the minimum factors scholarly literature recognizes as vital for making a constitution successfully²². These general claims help set the scene for the discussion that follows. For organizational efficiency, I will discuss them under two heads (1) the process of constitution-making and (2) the design of the constitution. One qualification for this part is that it will only briefly address potential ways to avoid constitution-making going wrong since that is not the focus of this article. Moreover, this part will generally discuss how to successfully draft a constitution irrespective of its nature, whether democratic or authoritarian.

2.1 *The Process of Constitution-Making*

To start with, constitutions need to be drafted and adopted in ways conducive to their eventual success. Elites and citizens will push for a constitution and subsequently abide by and fight for its enforcement if they are attached to it²³. Attachment to a constitution usually flows from a constitution-making process that is inclusive of all core groups in a society²⁴. One way of guaranteeing inclusiveness is by ensuring democratic elections to constituent assemblies (or similar drafting bodies)²⁵. Jennifer Widner’s quantitative

¹⁷S. Levitsky, L. Way, *The New Competitive Authoritarianism*, in *Journal of Democracy*, Vol. 31, No. 1, 2020, 51-52.

¹⁸P. Collier, *Wars, Guns, And Votes*, Harper Collins, New York, 2010, 75.

¹⁹The argument here is that optimally making a constitution can counteract to some degree non conducive exogeneous factors and likewise can result in far better outcomes in those situations where exogeneous factors are conducive to making a constitution.

²⁰Z. Elkins, T Ginsburg, J. Milton, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 2-5.

²¹C. Saunders, *International Involvement In Constitution Making*, in D. Landau, H. Lerner (Eds.), *Comparative Constitution Making*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham: UK, 2019, 84-88.

²²There are obviously other factors that the ones described here that impact the success of the constitution. Nonetheless, if these factors are not present, most other factors do not even come into play. For example, one such factor could be that different core groups get a fair chance to bargain at the constitution-making table. However, if they are not present at the table, the question of them getting a fair chance becomes moot.

²³Z. Elkins, T Ginsburg, J. Milton, *The Endurance of National Constitutions*, cit., 78.

²⁴*Ibidem*.

²⁵J. Elster, *Ways Of Constitution-Making in Democracy’s Victory and Crisis*, in A. Hadenius (Ed.), *Democracy’s Victory and Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, 123–42.

research on post-conflict constitution-making demonstrates how outbreaks of violence decreased or did not increase in over 78 percent of cases where members of drafting bodies were democratically elected²⁶. If core groups are excluded from the drafting process, it could impact elite and citizen attachment to a constitution and its eventual success. The recent constitution-making processes in Iraq, Libya, and Egypt led to worst-case scenarios because core groups were excluded from the constitution-making process or were made to accept certain choices by threats of force²⁷. David Landau and Andrew Arato have gone so far as arguing that in cases of democratic constitution-making, even negotiating with undemocratic actors who hold substantial sway in a society will result in favorable outcomes and that a failure to do so may result in a return to authoritarianism or the outbreak of violence²⁸.

To further facilitate attachment to a constitution, the constitution-making process could involve the public directly by seeking participation through elections to constituent assemblies, referendums to trigger a constituent assembly or ratify a constitution, public discussions through primary assemblies, community workshops, the internet, etc. In all cases of constitution-making since 1789, where the process was participatory, the resulting constitution was five times more likely to endure²⁹. Yet, despite the importance of popular participation, in the 194 cases of constitution-making since 1975 (a plurality of them being democratic), only one-third involved some form of popular participation³⁰.

Nevertheless, there is a small caveat. Scholars have asserted that direct popular participation during constitution-making can be detrimental to a constitution's creation and, among other things, lead to increased transaction costs, polarization, and deadlocks³¹. At times secrecy is necessary to strike the hard bargains needed in constitution-making³². Nevertheless, even when public participation can be detrimental to outcomes, constitutions need to be drafted in ways that ensure that the core groups of elites are adequately represented in their drafting and adoption. Scholars argue that this is a far more indispensable element to the success of constitution-making than popular participation³³. Ana María Bejarano and Renata Segura state how the composition of the drafting body is important in determining whether the public perceives the constitution-

²⁶J. Widner, *Constitution Writing and Conflict Resolution*, in *The Round Table*, Vol. 94, No. 381, 2005, 511.

²⁷N. Brown, *The Unsurprising but Distinctive Nature of Constitution Writing in The Arab World*, in D. Landau, H. Lerner (Eds.), *Comparative Constitution Making*, cit., 457-458.

²⁸D. Landau, *Constituent Power and Constitution Making in Latin America*, in D. Landau, H. Lerner (Eds.), *Comparative Constitution Making*, cit., 558.

²⁹Z. Elkins, T. Ginsburg, J. Milton, *The Endurance of National Constitutions*, cit., 147-214.

³⁰J. Widner, *Constitution Writing and Conflict Resolution*, cit.

³¹C. Sunstein, *Designing Democracy: What Constitutions Do*, Oxford University Press, Oxford, 2003, 13-48; D. Landau, *Constitution-Making Gone Wrong*, in *Alabama Law Review*, Vol. 64, No. 5, 2013, 923-980; W. Partlett, *The Dangers of Popular Constitution-Making*, in *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 38, No. 1, 2012, 193-238.

³²J. Elster, *Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process*, in *Duke Law Journal*, Vol. 45, No. 2, 1995, 395.

³³G. Negretto, *Replacing Constitutions in Democratic Regimes: Elite Cooperation and Citizen Participation*, in G. Negretto (Ed.), *Redrafting Constitutions in Democratic Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, 109-110.

making process as legitimate³⁴. Therefore, all attempts must be made in a given constitution-making process to ensure that the drafting and adopting process does not exclude core groups.

2.2 *The Design of the Constitutions*

As vital is the process of constitution-making, so is the actual design of the constitution produced. Design choices need to result in a workable constitution and a constitution acceptable to the bulk of the populace and/or core elites. More often than not, the incorrect design choices flow from a dominant faction of elites wanting to consolidate power or their views during constitution-making³⁵. However, in countries with minimal or no experience in constitution-making, where foreign actors heavily drive crafting processes, and the outcomes can be uncertain, other reasons can be behind the wrong design choices. For example, based on his experience as a constitutional advisor in several countries, Brandon O’Leary mentions how drafters and constitutional advisors import provisions from other systems that might not be appropriate for a particular society³⁶. On the other hand, William Partlett, in his study of constitution-making in post-Soviet Europe, describes how, at times, drafters, elites, and the populace genuinely believe a particular choice might be the right one when it might not be³⁷.

Wrong design choices can be regarding intrinsic issues pertaining to a country’s core values, such as religion or national identity. Two particular instances stand out: Afghanistan and Turkey. In both these countries, secular liberal values were pushed upon by reformists in societies with large conservative and religious populations, which caused problems from the start. In Afghanistan, international actors involved in the 2004 constitution-making process insisted on such constitutional qualities without considering whether domestic actors desired the same. In Afghanistan, the Taliban, who has reemerged more potent than ever, has called the liberal Afghanistan Constitution a Western import and the biggest obstacle to peace³⁸. Drafting a new Islamic constitution is on the top of their agenda for Afghanistan’s future³⁹.

Similarly, in Turkey, secularism was enshrined as a core value in its 1982 Constitution despite arguably over 99 percent of its population being Muslim at that point. Later on, disputes arose over the judiciary restricting Islam’s social expressions (such as banning wearing hijabs in educational institutions or parties expressing Islamic views) on the grounds of secularism protected by the constitution⁴⁰. These contentions eventually

³⁴A. M. Bejarano, R. Segura, *The Difference Power Diffusion Makes*, in G. Negretto (Ed.), *Redrafting Constitutions in Democratic Regimes*, cit., 133.

³⁵T. Ginsburg, Z. Elkins, J. Blount, *Does the Process of Constitution-Making Matter*, in *Annual Review of Law and Social Sciences*, Vol. 5, No 1, 2009, 214.

³⁶See B. O’Leary, *Making Constitutions in Deeply Divided Places*, in D. Landau, H. Lerner (Eds.), *Comparative Constitution Making*, cit., 186-211.

³⁷W. Partlett, *Post-Soviet Constitution Making*, in D. Landau, H. Lerner (eds), *Comparative Constitution Making*, cit., 539-566.

³⁸*Taliban Demands New Constitution for Afghanistan at Moscow Talks*, in *TRT World*, 5 February 2020, available at trtworld.com/asia/taliban-demands-new-constitution-for-afghanistan-at-moscow-talks-23896/.

³⁹*Ibidem*.

⁴⁰A Bali, *Courts and Constitutional Transition: Lessons from the Turkish Case*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 11, No. 3, 2013, 679-691.

served as the underlying basis for a series of amendments passed in 2010 by Recep Erdoğan's Dalet Ve Kalkınma Partisi (AKP) that altered the judiciary's appointment procedures⁴¹. This compromised the judiciary's neutrality and independence and seated more judges aligned with AKP's values on the benches⁴².

In cases such as Turkey and Afghanistan, when an amicable resolution over decisive issues such as religion or national identity is not possible or realistic, scholars opine how, instead of forcibly imposing a view, a better strategy could be to not explicitly decide contentious issues but leave them for the future to concretize⁴³. While this does not guarantee future resolution, it can prevent constitutional negotiations from breaking down or a constitution from being rejected.

Wrong design choices could also include improper mechanisms for exercising and sharing public power in light of a given polity's socio-political realities and the constitution's purposes. Several democratic constitutions provide for a presidential form of government or centralize power because their creators feel it will facilitate better governance. Though such systems have their merits, they offer limited power-sharing opportunities and reduce the number of veto points in a system⁴⁴. In countries that lack a constitutional culture, such a setup can give rise to dictatorial regimes⁴⁵, as it has done in many post-Soviet states⁴⁶. Additionally, in deeply divided countries where different groups are ready to resort to violence, setups that provide winner-takes-all political outcomes can be a recipe for disaster⁴⁷.

Another problem that arises specifically in unitary systems in conflict-ridden regimes is that the bulk of the country is under the de facto control of regional militias and warlords. This makes centralized systems almost unworkable as the central government does not exercise authority over the entire territory. All the above problems have recently been observed in South Sudan⁴⁸. Therefore, in specific scenarios, options that allow for power-sharing, such as parliamentary systems or decentralization, might be more suited even if the state-building process is slower or governance is less than ideal. Furthermore, in instances where a large portion of the country is under the command of armed groups, governance structures might need to involve regional militias and warlords and provide

⁴¹A. Bali, H. Lerner, *Religion and Constitution-Making in Comparative Perspective*, in D. Landau, H. Lerner (Eds.), *Comparative Constitution Making*, cit., 266-267.

⁴²A Bali, *Courts and Constitutional Transition: Lessons from the Turkish Case*, cit.

⁴³H. Lerner, *Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach*, in *Nations and Nationalism*, Vol. 16, No. 1, 2010, 66-88 (describing how this can be done by using four tactics (1) ambiguity (2) deferral; (3) conflicting principles/provisions; and (4) non-justiciability).

⁴⁴Juan Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, in J. Linz, A. Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1994, 18.

⁴⁵*Ibidem*.

⁴⁶Z. Csaky, *Nations in Transit: Dropping the Democratic Façade*, Freedom House, Washington DC, 2020, 1-25.

⁴⁷A. Lijphart, *Constitutional Design for Deeply Divided Societies*, in *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2, 2004, 101.

⁴⁸A. Sethi, *A Stitch in Times Saves Nine – Why South Sudan Needs a New Constitution ASAP*, in Global Affairs Blog, available at law.upenn.edu/live/news/6911-a-stitch-in-time-saves-nine-why-south-sudan/news/international-blog.

them with an incentive to cooperate with the central government⁴⁹. Alienating actors that exercise on-ground control does not help the cause of peace or state-building and can worsen matters. At times, retaining some aspects of non-democratic regimes as building blocks for the new order might be necessary⁵⁰.

3. Authoritarian Constitution-Making in Democratic Regimes

There are some salient examples of successful democratic constitution-making, and much has been written about them. In a departure from that trend, this part will briefly discuss the journey of three successful examples of authoritarian constitution-making in Venezuela, Hungary, and Turkey. These three examples a) represent three different variants of authoritarian constitution-making; b) have all been drafted legally in the age of autocratic legalism and without the use of any military force; c) have comparable levels of constitutional cultures (or lack thereof); d) represent different geographic regions with very different social, cultural, and economic contexts; and (e) fulfill to some degree all criteria's of a successful attempt at making a constitution mentioned in footnote 12. Hence studying these examples provides a varied (yet comparable) insight into authoritarian constitution-making in democratic regimes. Though this part does not provide a detailed or empirical account of chosen examples, the broad strokes presented help provide context for the reasons why would-be-autocrats are successful in their constitution-making attempts, dealt in Part 4⁵¹. Additionally, a lot of the moves of would-be-autocrats discussed in this part (such as expanding rights in their authoritarian constitutions) would not make sense *prima facie*, but their utility in the larger scheme of things will be discussed in Part 4.

3.1 Venezuela (Authoritarian Constitution-Making by Bypassing the Existing Legal System)

In Venezuela in the 1990s, a grave economic crisis was underway, and the existing political regime was in disarray due to corruption scandals⁵². There was a commonly held belief that the current politicians could not tackle the country's major economic ailments⁵³. In this climate, Hugo Chávez, a left-wing populist who claimed to represent the common man, ran for president in 1998 as an adversary of the two dominant political parties (i.e., Democratic Action and Social Christian Party) and political elites⁵⁴. His

⁴⁹L. Goodson, *Afghanistan's Long Road to Reconstruction*, in *Journal of Democracy*, Vol. 14 No. 1, 2003, 91.

⁵⁰D. Landau, *Constitution-Making Gone Wrong*, cit., 980.

⁵¹Moreover, this part to paint broad strokes relies on more detailed individual works (and particularly empirical works) on the respective jurisdictions (and their issues) which help in ascertaining adequately the broader picture of the respective constitution-making experiences.

⁵²M. Coppedge, *Venezuela Popular Sovereignty Versus Liberal Democracy*, in J. I. Domínguez, M. Shifter (Eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2003, 161-175.

⁵³*Ibidem*.

⁵⁴K. M. Roberts, *Populism and Democracy in Venezuela under Hugo Chavez*, in C. Mudde, C.R. Kaltwasser (Eds.), *Populism in Europe and the Americas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, 144-145.

central promise was to hold a constitutional assembly to draft a new constitution.⁵⁵ He claimed that such a constitution would put Venezuela on the right socio-economic track⁵⁶. Chávez won the presidency convincingly with a 16 percent lead over his closest competitor.

The existing constitution provided an amendment procedure that allowed for ‘total reform’, which could be undertaken by majority approval in the legislature. At that point, the legislature was controlled by the two aforesaid political opposition parties whose candidates Chávez had defeated in the presidential election⁵⁷. Rather than negotiating with the discredited opposition members, Chávez issued a unilateral decree by going outside the legal system and calling for a referendum on convening a constituent assembly «aimed at transforming the state and creating a new legal order that allows the effective functioning of a social and participative democracy»⁵⁸. This decree was appealed to the Supreme Court by some democracy-supporting groups, but the Supreme Court upheld it on the grounds that people have the right to remake their constitutions⁵⁹.

The referendum passed decisively with over 82 percent of the vote. The electoral rules written by Chávez for selecting members of the Constituent Assembly were designed to tilt the scales in favor of his loyalists – commonly known as the Chavistas⁶⁰. Consequently, the Chavistas, who were internally diverse and represented various segments of the society, won about 93 percent of seats in the Constituent Assembly⁶¹. This resulted in the Chavistas having no need to negotiate with the handful of discredited opposition members who made it into the Constituent Assembly. Simultaneously, the Constituent Assembly exercised its constituent power to close down state institutions such as the legislature in which the opposition still had a say and transferred their powers to itself⁶². Again, the Supreme Court acquiesced to these moves. It held that the Constituent Assembly, as the direct manifestation of the people’s “constituent power”, was a supra institution capable of wielding such authority⁶³. Ironically, finding the Supreme Court a potential roadblock, the Constituent Assembly even shut down the Supreme Court soon after⁶⁴.

⁵⁵S. Ellner, *Rethinking Venezuelan Politics: Class, Conflict, and the Chávez Phenomenon*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2008, 95-98.

⁵⁶*Ibidem*.

⁵⁷J. Braver, *Hannah Arendt in Venezuela: The Supreme Court Battles Hugo Chávez over the Creation of the 1999 Constitution*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 14, No. 3, 2016, 565-578.

⁵⁸A. Brewer-Carías, *The 1999 Venezuelan Constitution making Process as an Instrument for Framing the Development of an Authoritarian Political Regime*, in L.E. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (Ed.), United States Institute of Peace Press, Washington DC, 506.

⁵⁹J. Braver, *Hannah Arendt in Venezuela: The Supreme Court Battles Hugo Chávez over the Creation of the 1999 Constitution*, cit., 567-578.

⁶⁰M. Bejarano, R. Segura, *The Difference Power Diffusion Makes*, cit., 143-144.

⁶¹*Ibidem*.

⁶²D. Landau, *Constituent Power and Constitution Making in Latin America*, cit., 578.

⁶³*Ibidem*.

⁶⁴D. Landau, *Constitution-Making Gone Wrong*, cit., 948.

The new constitution was drafted in consultation with trade unions, civil society organizations, professional associations, and neighborhood organizations⁶⁵. One study mentions how organizations submitted 624 proposals and had more than 50 percent of their recommendations accepted for inclusion in the constitution⁶⁶.

This constitution gave Chávez substantial power to push through his authoritarian program. At first glance, containing all the emblematic elements of a democratic constitution such as a bill of rights (including social-welfare guarantees), courts with the power of judicial review, fourth branch institutions, etc. it (1) created an ultra-strong presidency which allowed Chávez to run for three terms in contrast to the one-term previously allowed (2) weakened the federal nature of Venezuela's constitutional system (3) converted the bicameral legislature into a unicameral one (4) increased the powers of the state and (5) loosened civilian control over the military⁶⁷.

This constitution was then put to the vote in a referendum wherein it was passed with a 71.3 majority.

3.2 Hungary (*Authoritarian Constitution-Making Within the Existing Legal System*)

Venezuela illustrates Chávez going outside the existing legal order to draft a new constitution. Nonetheless, this is not always what happens. Hungary is a case in point here. The Hungarian story began with citizens growing tired of political scandals and the divided left-wing government's ineptitude in tackling the economy⁶⁸. Viktor Orbán, a nationalist right-wing politician, took advantage of this situation and ran for prime minister in 2010⁶⁹. Orbán had made his vision for Hungary extremely clear before the election. In 2009 he promised how «politics in Hungary will no longer be defined by a dualist power space [...] instead, a large governing party will emerge in the centre of the political stage that will be able to formulate national policy, not through constant debates but through a natural representation of interests»⁷⁰. Orbán fiercely rejected the liberal values of the European Union and vowed to build an “illiberal” democracy⁷¹.

Hungarians from different walks of life showed their support for Orbán's Fidesz Party and its populist message⁷², giving its coalition control of 68 percent of parliamentary

⁶⁵M.P. García-Guadilla, M. Pilar, *Polarization, Participatory Democracy, and Democratic Erosion In Venezuela's Twenty-First Century Socialism*, in *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, Vol. 681, No. 1, 2019, 65–67.

⁶⁶D. Landau, *Constitution-Making Gone Wrong*, cit., 942.

⁶⁷O. G. Encarnación, *Venezuela's "Civil Society Coup"*, in *World Policy Journal*, Vol. 19, No. 2, 2002, 41.

⁶⁸G. Negretto, S. Wandan, *Democratic Constitutional Replacements and Majoritarian Politics*, in G. Negretto (Ed.), *Redrafting Constitutions in Democratic Regimes*, cit., 158.

⁶⁹E. Palonen, *Performing the Nation: The Janus-Faced Populist Foundations of Illiberalism in Hungary*, in *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 26, No. 3, 2018, 308-321.

⁷⁰G. Halmai, *A Coup Against Constitutional Democracy*, in M.A. Graber, S. Levinson, M. Tushnet, *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford University Press, Oxford, 2018, 245.

⁷¹E. Palonen, *Performing the Nation: The Janus-Faced Populist Foundations of Illiberalism in Hungary*, cit., 308.

⁷²According to the Pew Research Study from 2010, 7/10 Hungarians felt they were worse off than under communism, and expressed skepticism with democracy – the highest of any of the countries in the region.

seats⁷³. This electoral outcome crossed the two-thirds majority required by the existing constitution to pass constitutional amendments. Once in office, the Orbán government wasted no time in protecting and consolidating their coalition's victory⁷⁴. The first target was the constitutional court, where the government changed the system for nominating constitutional judges, expanded the constitutional court, and limited its power of judicial review⁷⁵. As soon as the court was not a major concern, the Orbán government passed hundreds of new laws and amendments. Including those impacting the right to seek information from the government, nationality rules, protections for the family, churches' role in society, etc⁷⁶. The most important of these changes abolished the constitutional provision that required a four-fifths majority in the parliament to adopt the procedural rules for drafting a new constitution⁷⁷.

In mid-2010, the Orbán government announced plans for drafting a new constitution, defending it by citing the failure of previous efforts to adopt a new constitution as Hungary was still operating under its communist-era constitution (albeit a heavily amended one that had transformed the communist-era political system)⁷⁸. Subsequently, the Orbán government instituted the first round of constitution-making by establishing an ad hoc committee that included members of the opposition⁷⁹. This committee was tasked with preparing fundamental principles for the new constitution in consultation with the public and civil society⁸⁰. The committee submitted the constitutional principles to the parliament on 20 December 2010⁸¹.

With crucial institutional checks weakened, the Orbán government proceeded expeditiously with the second round of constitutional drafting. The procedural rules adopted by the Fidesz-controlled parliament ensured that the outcome of the first round of drafting was not binding in any way (though the Fidesz government took principles from that round of drafting that benefited their goals)⁸². The final version of the new constitution was introduced in parliament as an ordinary piece of legislation and was approved quickly by the Fidesz coalition's votes on 15 March 2011. This new constitution eroded the secular character of Hungary by giving strong emphasis to Christianity

⁷³A. Bozóki, András, *Mainstreaming The Far Right: Cultural Politics In Hungary*, in *Revue D'études Comparatives Est-Ouest*, Vol. 47, No. 4, 2016, 91-99.

⁷⁴G. Halmai, *The Making Of "Illiberal Constitutionalism" With or Without a New Constitution*, in D. Landau, H. Lerner (Eds.), *Comparative Constitution Making*, cit., 305.

⁷⁵M. Bánkuti, G. Halmai, K. L. Scheppele, *Disabling the Constitution*, in *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 3, 2012, 138-146.

⁷⁶G. Halmai, *The Making Of "Illiberal Constitutionalism" With or Without a New Constitution*, cit., 305.

⁷⁷*Ibidem*.

⁷⁸I. Szikinger, *Hungary's Pliable Constitution*, in J. Zielonka (Ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe: Volume I: Institutional Engineering*, Oxford University Press, Oxford, 406-430.

⁷⁹G. Negretto, S. Wandan, *Democratic Constitutional Replacements and Majoritarian Politics*, cit., 158.

⁸⁰*Idem*, 161.

⁸¹*Ibidem*.

⁸²*Ibidem*.

(Hungary's predominant religion), created a government with very few checks, and weakened human rights protections⁸³.

3.3 Turkey (*Authoritarian Constitution-Making Through Ordinary Constitutional Amendments*)

Besides these two instances of constitution-remaking, there is a subtler way constitutions are remade, i.e., using ordinary constitutional amendments to rewrite constitutions wholly and incrementally in ways that result in a complete revision of the constitution⁸⁴. For methodological ease, most works on constitution-making consider constitution-making as only those events when drafters themselves claim that they are creating a new constitution. Nonetheless, rewriting constitutions over time using ordinary amendment procedures and as part of a singular project is too important an issue to omit in the study of constitution-making – whether authoritarian or otherwise. In fact, this appears to be the trend that would-be autocrats seem inclined to follow going forward⁸⁵.

Turkey is a paradigm of this form of authoritarian constitution-remaking. Over the years, weak coalition governments have struggled to maintain stability, creating frequent power vacuums⁸⁶. These power vacuums have occasioned military coups⁸⁷. The weakness of the governments also adversely affected the Turkish economy, resulting in a financial crisis in 2001⁸⁸. Another characteristic of the Turkish political elites was their espousal of secularism, which formed a vital tenet of the 1982 Turkish Constitution. Despite Islam being the dominant religion, several parties over the years were banned by the Turkish Constitutional Court for promoting Islamic values⁸⁹.

In this background, Recep Erdoğan's AKP came to power in 2002. AKP sold itself as a majoritarian Islamic right-wing party that opposed the existing political order⁹⁰. The party stood for religious freedom, a liberal market economy, and membership in the European Union⁹¹. During its first term, it pursued economic reforms while building its religious base without alienating the secular opposition⁹². By AKP's second term, Erdoğan realized that the secular opposition was a severe obstacle to the AKP's agendas

⁸³M. Bánkuti, G. Halmai, K.L. Scheppele, *From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitutions*, in G.A. Toth (Ed.), *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law*, CEU Press, Budapest, 2012, 237-268.

⁸⁴This generally happens for one of these three reasons (1) lack of sufficient representation in governmental bodies that carry out formal constitutional change (2) constraints due to constitutional norms or procedures (3) easier and subtler way to go about things.

⁸⁵Two high-risk countries - Poland and India - have started to make use of this model.

⁸⁶O. Varol, *Stealth Authoritarianism in Turkey*, in M.A. Graber, S. Levinson, M. Tushnet, *Constitutional Democracy in Crisis?*, cit., 342.

⁸⁷*Ibidem*.

⁸⁸*Ibidem*.

⁸⁹A Bali, *Courts and Constitutional Transition: Lessons from the Turkish Case*, cit.

⁹⁰M. Çınar, *From Moderation to De-moderation: Democratic Backsliding of the AKP in Turkey*, in J. L. Esposito, L. Z. Rahim, N. Ghobadzadeh, *The Politics of Islamism*, Palgrave Macmillan, London, 2018, 129.

⁹¹Y. Arat, *Beyond the Democratic Paradox: The Decline of Democracy in Turkey*, in *University of Gothenburg Working Paper Series*, No. 21, 2019, 2-4.

⁹²*Ibidem*

and possibly its existence⁹³. Thus, began Erdoğan's project of dismantling secularism and consolidating power which some believe had always been the ultimate plan⁹⁴.

Initially, this project started with curbing free speech, closing the space for civil society to operate, and selective prosecution of political opponents for crimes such as tax evasion, fraud, and money laundering⁹⁵. The primary constitutional remaking took the form of three successful public referendums in 2007, 2010, and 2017. In Turkey, the constitution can be amended by either a public referendum or a 2/3rd vote of the legislature. Some of the amendments resulted in adding liberal values. For example, these amendments increased protection for minorities in Turkey, expanded the right to privacy, and barred military courts from trying civilians⁹⁶. Nevertheless, the significant changes due to these amendments resulted in abolishing the prime minister's office, diminishing the legislature's role, and transforming the country from a parliamentary system to a presidential system wherein the president was accorded unfettered powers⁹⁷. As previously described, these amendments also curtailed the judiciary's independence and packed it with loyalists.

Early on, Erdoğan had claimed that the reforms were necessary to limit the military that had staged four coups in recent history and because of Turkey's accession to the European Union⁹⁸. Erdoğan later shifted to more aggressive Islamic-cum-Turkish nationalism rhetoric and justified reforms as the only way Turkey could achieve stability and security⁹⁹. During the 2017 referendum, Erdoğan had implied that opposing these reforms would be akin to siding with terrorists or the supporters of Fethullah Gulen, the secular scholar whom Erdoğan had accused of plotting the failed coup of 2016¹⁰⁰.

After the first two rounds of amendments, 117 out of the 177 articles no longer stood in their original forms¹⁰¹. The recent 2017 amendment package further revised or repealed 76 articles of the already revised Constitution¹⁰². These amendments' cumulative effect completely changed how Turkey's government operated and overhauled the Constitution to the extent that it bore no resemblance to the 1982 Constitution. Debatably the changes made to the Turkish Constitution go beyond mere revision and could be classified as what Richard Albert terms "dismemberment"¹⁰³.

⁹³*Idem*, 5.

⁹⁴M. Çınar, *From Moderation to De-moderation: Democratic Backsliding of the AKP in Turkey*, cit., 132

⁹⁵O. Varol, *Stealth Authoritarianism in Turkey*, cit., 348-354.

⁹⁶*Idem*, pp. 348.

⁹⁷Z. Yılmaz, *Erdoğan's Presidential Regime and Strategic Legalism: Turkish Democracy in The Twilight Zone*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 20, No. 2, 2020, 265-287.

⁹⁸O. Varol, *Stealth Authoritarianism in Turkey*, cit., 342.

⁹⁹*Idem*, 266.

¹⁰⁰D. Cupolo, *The Decline and Fall of Turkish Democracy*, in *The Atlantic*, 13 April 2017, available at theatlantic.com/international/archive/2017/04/turkey-referendum-erdogan-kurds/522894/.

¹⁰¹A. Makovsky, *Erdoğan's Proposal for an Empowered Presidency*, Center for American Progress, Washington DC, 2017, 8.

¹⁰²*Ibidem*.

¹⁰³A. Richard, *Constitutional Amendment and Dismemberment*, in *Yale Journal of International Law*, Vol. 43, No. 1, 2018, 29-80.

4. Conducting An Autopsy - Why Are Would-Be-Autocrats Successful In Making Authoritarian Constitutions?

Part 2 stated how most instances of constitution-making, particularly democratic ones, are not successful. A curious case emerges in Part 3 where would-be-autocrats draft authoritarian constitutions in democratic regimes and do it quite successfully. Moreover, they do not use force, as was the case with the attempts at democratic constitution-making post the Arab Spring. The question then arises: How do they manage it, and how are authoritarian constitutions accepted in established democratic regimes? This part will attempt to conduct an autopsy using the three previously discussed examples. This part will largely limit its analysis to the cases discussed in Part 3 and only make limited references to instances beyond Venezuela, Hungary, and Turkey. However, similar considerations apply to other instances of authoritarian constitution-making in democratic regimes, both that have happened in the past and ones currently underway.

4.1 Several Elements of An Optimal Constitution-Making Process

While exclusionary and deficient in their own ways¹⁰⁴, all the three constitution-making instances mentioned above had some aspects of an optimal constitution-making process, which helps develop attachment for the respective constitutions. In Venezuela, there was a referendum for calling a constituent assembly and approving the constitution. Similarly, in Turkey, all three amendment packages were passed by referendums though they could have been passed legislatively as well. Erdoğan had explicitly stated that he would not get the constitutional changes passed legislatively if the referendums failed¹⁰⁵. It is worth noting that such referendums seldom fail because would-be-authoritarians control the referendum questions, and citizens are unlikely to develop critical views of large constitutional texts or amendment packages¹⁰⁶. This is especially the case when referendum questions are window-dressed perfectly with democratic innovations, as was witnessed in the referendums fielded in Turkey.

In both Venezuela and Hungary, the drafting bodies of the constitutions were democratically elected. Further, as mentioned earlier, though these drafting bodies were comprised mainly of allies of the would-be-autocrat, they still reflected or represented broad sections of the society. Those missing were the weak, divided, and discredited oppositions or minorities, which were not “core” enough anymore to create problems for the constitution’s working. Moreover, the respective drafting bodies considered civil society and public input, which did find its way into the constitution. In most cases, such participation was only done to create an illusion and did not affect the structural systems that would-be-autocrats intended to establish. Yet, these are precisely the kind of

¹⁰⁴This sub section’s claim is not that the drafting processes in the three countries were perfect. All of these examples have been criticized by both academics and international organizations as being exclusionary or otherwise not completely optimal. Nonetheless, they do display several elements of an optimal constitution-making process – atleast to the extent that they lead to building popular support for the constitution.

¹⁰⁵AKP, *367'den Vazgeçemedi*, in Cumhuriyet, 9th December 2016, available at cumhuriyet.com.tr/haber/akp-367den-vazgecemedi-642636.

¹⁰⁶Z. Elkins, A. Hudson, *The Constitutional Referendum in Historical Perspective*, in D. Landau, H. Lerner (Eds.), *Comparative Constitution Making*, cit., 142-164.

measures that help build a sense of attachment towards a constitution. Curiously many instances of democratic constitution-making do not even come close to their authoritarian counterparts on this front¹⁰⁷. Clearly, would-be-autocrats know perfectly well how to work the system.

4.2 Absence of Any Nonconformity Issues

In the cases of Afghanistan and Turkey, the constitutions, did not fit into claims of domestic ownership because they were considered contrary and in conflict with the bulk of the populaces core values and identity. Similarly, Hungary's last constitution was seen as a relic of its communist past, which people wanted to move away from¹⁰⁸.

The constitutions drafted by would-be-autocrats do not face nonconformity issues as they either promote majoritarian values or do not champion any controversial counter-majoritarian values. The preamble of Hungary's 2011 Constitution makes explicit references to the majority Christian religion by pronouncements such as «We are proud that our king Saint Stephen built the Hungarian State on solid ground and made our country a part of Christian Europe one thousand years ago» and «We recognize the role of Christianity in preserving nationhood». Likewise, while the Turkish constitutional amendments did not expressly introduce Islam into the Constitution or alter the secular nature of the Constitution (another *prima facie* democratic innovation), it was apparent that the 2010 amendments which changed the judicial appointment mechanisms facilitated a judiciary that comprised more judges aligned with AKP's majoritarian ideology. This was intended to prevent the judiciary from suppressing expressions of Islam like it had done in the past.

On the other hand, though not advocating any particular majoritarian value or ideology (which was almost a non-issue in Venezuela), the Venezuelan Constitution did not promote any counter-majoritarian one either. Nevertheless, it was laden with social promises and provisions for organizations such as trade unions, farmers, neighborhood associations, etc., which appeased diverse sections of the society. A survey fielded in Venezuela showed how different groups were generally satisfied with the eventual constitution¹⁰⁹. Such tactics also serve an added function. They allow would-be-autocrats to add legitimacy to their authoritarian constitutions and confuse domestic and international critics¹¹⁰.

4.3 Workable Constitutions

Unlike with new regimes, in established democracies, the worries of a constitution's unworkability are fewer, as state machinery and enforcing institutions are present and in working conditions. The risk of severe violence that can turn into a civil war is also lower in established democracies. As far as isolated incidents of protests or violence are

¹⁰⁷Z. Elkins, T Ginsburg, J. Milton, *The Endurance of National Constitutions*, cit., 147-214.

¹⁰⁸I. Szikinger, *Hungary's Pliable Constitution*, cit.

¹⁰⁹M. P. García-Guadilla, *Civil Society Institutionalization, Fragmentation, Autonomy*, in S. Ellner, D. Hellinger (Eds.), *Venezuelan Politics in The Chávez Era: Class, Polarization, & Conflict*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, 179-186.

¹¹⁰K. L. Scheppele, *Autocratic Legalism*, cit.

concerned, would-be autocrats have the state machinery and popular backing to suppress them without many roadblocks¹¹¹. Turkey witnessed a coup attempt in 2016, but because AKP was stable and established by that time, the party easily quelled it. Quite the reverse, Erdoğan used the failed coup as an excuse to centralize more power. None of the three countries had the problem of de facto ground control lying with armed or military groups that would make a centralized system problematic. In fact, even during its democratic heyday, Hungary was operating as a unitary system. The major losers in authoritarian constitution-making processes are weak opposition political parties and/or minorities who lack the political power to become a problem for the constitutions' working. Since the purpose of authoritarian constitutions is precisely to create an authoritarian state, authoritarian constitutions work precisely as intended. It is doubtful that a carefully drafted authoritarian constitution would result in a democratic state instead of an authoritarian one.

4.4 Failure of Constitutional Safeguards and Institutional Checks

Constitutions often contain safeguards like judicial institutions or a combination of revision clauses, total reform clauses, unconstitutional constitutional amendments, amendment procedure clauses, etc., to prevent authoritarian constitution-making. However, these options in all the cases described above failed to work for different reasons. When it came to constitutional law provisions that prevent legal change in unilateral or abusive ways, they failed because embedding a particular rule in a constitution does not automatically make governments play by the rules¹¹². Governments abide by constitutional provisions not aligned with their interests when the costs of not doing so would be extremely high¹¹³. This generally happens when flouting constitutional provisions can usher in massive protests or cause the citizenry to vote against incumbents¹¹⁴. The popularity of would-be-autocrats coupled with the weak state of the opposition parties made constitutional provisions inadequate checks. This is precisely why the total reform clause in Venezuela's Constitution did not prevent Chávez from drafting an authoritarian constitution.

The option of judicial institutions also rears its head in such situations. As bodies without the "power of the purse or sword", such institutions are dependent on the elected branches for their functioning and the enforcement of their decisions. The same dynamics as witnessed with constitutional law provisions exist when it comes to the government enforcing judgments of judicial institutions. Consequently, judicial institutions are wary of having their decisions ignored by the elected branches, which can affect these institutions' legitimacy and credibility¹¹⁵. In worst-case scenarios, judicial institutions not only risk having their decisions ignored but are also in danger of facing retaliation from

¹¹¹E. Chenoweth, M. Stephan, *Why Civil Resistance Works*, in *International Security*, Vol. 33, No. 1, 2011, 39-42.

¹¹²A. Chilton, M. Versteeg, *How Constitutional Rights Matter*, Oxford University Press, New York, 2020, 7.

¹¹³*Ibidem*.

¹¹⁴*Ibidem*.

¹¹⁵G. Vanberg, *Constitutional Courts in Comparative Perspective: A Theoretical Assessment*, in *Annual Review of Political Science*, Vol. 18, 2015, 179-182.

elected branches in the form of court curbing measures¹¹⁶. In turn, judicial institutions either end up siding with would-be-autocrats or utilizing avoidance cannons and letting autocrats proceed with their projects. This explains why the Venezuelan Supreme Court allowed Chávez to move ahead unilaterally. Contrariwise, in Turkey and Hungary, the respective would-be-autocrats started their projects by first attacking the judiciary and compromising its independence. Hence, by the time questions regarding constitutional replacements came up, the judiciary was no longer independent¹¹⁷. Rather than playing a positive role, they ended up themselves being facilitators of democratic backsliding¹¹⁸.

4.5 Lack of United Opposition Forces

Perhaps the most important reason would-be-autocrats succeeded in drafting authoritarian constitutions is the lack of united opposition forces to confront them. To compound matters, opposition forces in all the cases discussed above were weak, divided, discredited, and often embroiled in their own scandals and internal discords¹¹⁹. As such, they did not put up any meaningful resistance to would-be-autocrats attempts to redraft constitutions. In fact, in Venezuela, the opposition did have both electoral leverage and support across society, media, military, and courts but could not unite and put up a resistance against Chávez¹²⁰. Hence, would-be-autocrats could draft authoritarian constitutions unilaterally and without negotiating with the opposition or without them holding out.

For the most part, would-be autocrats have only been stopped in their attempts to make authoritarian constitutions when they were confronted by united opposition forces acting strategically. This is why Poland has been unable to draft one despite plans to do so since 2017¹²¹. Situations with united oppositions acting strategically are also responsible for creating the circumstances for constitutional safeguards and judicial institutions to function adequately¹²². In 2008, when Evo Morales remade the Bolivian Constitution, he was forced to abide by the revision clause and could not draft the constitution he intended to as he was faced with a powerful opposition with considerable sway, support, and electoral presence across state institutions¹²³. Similarly, when different judicial institutions precluded Honduras President Zelaya in 2009 from calling for a referendum on whether or not a constituent assembly should be constituted, both the opposition party

¹¹⁶*Idem*, 169-179.

¹¹⁷K. L. Scheppele, *Autocratic Legalism*, cit., 550-554.

¹¹⁸D. Landau, R. Dixon, c, in *University of California Davis Law Review*, Vol. 53, 2020, 1315-1387.

¹¹⁹A. Sethi, *Populism, Liberal Democracy, And Constitutionalism: An Unholy Trinity*, 2021, 8, 18-20, available at papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3838122.

¹²⁰L. Gambao, *Opposition at The Margins: Strategies Against the Erosion of Democracy in Colombia and Venezuela*, in *Comparative Politics*, Vol. 49, No. 4, 2017, 464-468.

¹²¹G. Halmai, *The Making Of "Illiberal Constitutionalism" With or Without a New Constitution*, cit., 320-321.

¹²²A. Sethi, *Populism, Liberal Democracy, And Constitutionalism: An Unholy Trinity*, cit.

¹²³M. Cameron, K. Sharpe, *Andean Left Turns Constituent Power and Constitution Making*, in M. Cameron, E. Hershberg (Eds.), *Latin America's Left Turns, Latin America's Left Turns: Politics, Policies & Trajectories of Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 60-71.

and Zelaya's own party fiercely and publicly opposed the referendum¹²⁴. Such a political environment provided different judicial institutions with the conditions to pass judgments against a populist (and popular) president. However, these examples have been exceptions and not the norm. Worldwide, existing political establishments are in complete shambles with a high level of discontent among the population, laying the foundation for would-be-autocrats to emerge¹²⁵.

5. Epilogue

This article surveyed three types of authoritarian constitution-making in democratic regimes and examined why would-be-autocrats find more success than their democratic counterparts. It listed five reasons to explain the latter, namely 1) several elements of an optimal constitution-making process; 2) absence of any nonconformity issues; 3) workable constitutions; 4) failure of constitutional safeguards and institutional checks; 5) lack of united opposition forces.

Considering the general populace's support for would-be-autocrats constitutions, their efficiency in drafting one, and the weak state of opposition parties in most democracies, the grim reality is that it is unlikely that attempts to draft authoritarian constitutions can be foiled in most cases.

There are two essential points worth making in conclusion. First, in countries where political parties are in disarray and the public is disillusioned with the political climate, political parties need to start realizing the consequences if they do not get their houses in order and address public demands. The cases discussed here (and several others) are enough evidence to show how the story usually unfolds. Scholars have suggested that beyond just putting their house in order and uniting, democratic political forces might require a rethinking of democracy's goals and aspirations for it to be sustainable in the long term¹²⁶.

Second, authoritarian projects take years to complete. Turkey passed its constitutional amendments over a decade and, in early 2021, declared plans to draft a new Islamic constitution from scratch. Orbán's authoritarian project has been in action for a similar period, despite promulgating an authoritarian constitution in 2011. Three years after the 2011 Constitution, Orbán denounced European Union internationalism and declared his intentions to transform Hungary into an illiberal democracy. In Venezuela, Chávez drafted his Constitution in 1999, but he and his successor Nicolás Maduro have continued expanding the authoritarian project well into the present.

Thus, opposition forces have a role to play, even if they are not in a position to stop a would-be autocrat's initial constitution-making attempt because their authoritarian project still has a long way before it reaches its apogee. This becomes particularly relevant when would-be autocrats use the Turkish route to remake constitutions. Hence, there are many windows of opportunity available to prevent more democratic backsliding. The

¹²⁴D. Landau, *Courts and Constitution Making in Democratic Regimes*, in G. Negretto, *Redrafting Constitutions in Democratic Regimes*, cit., 944-9.

¹²⁵B. Moffit, *The Global Rise of Populism*, in *The Global Rise of Populism*, Stanford University Press, 2016, 1-10.

¹²⁶W. A. Galston, *The Populist Challenge to Liberal Democracy*, in *Journal of Democracy*, Vol. 29, No. 2, 2018, 15-17.

onus is on opposition forces in countries facing authoritarian threats to keep aside their differences, sort out internal problems, rally around a common enemy, and use their institutional leverage optimally. The longer the autocrat stays in power, the harder it becomes to dislodge them because they start increasing their hold over accountability institutions and keep removing checks on their powers.

3 • 2 • 2021



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Constitution-Making in Libya after the Fall of Gaddafi: The Role of National and Transnational Actors

S. Zanotta

ISSN: 2612-6672

Constitution-making in Libya after the fall of Gaddafi: the role of national bodies and transnational actors

*Sara Zanotta**

Abstract

Ten years after the fall of Gaddafi's regime, Libya still has not adopted a permanent constitution. Over the last decade, both national bodies and transnational actors have taken part in constitution-making; however, all efforts have been unsuccessful so far. While the scholarship on post-2011 Libya has mainly focused on the impact of local events and national actors on this process, this essay outlines the recent history of Libya's constitution-making by stressing the intermingling of the activities of local bodies and transnational actors. By using the theoretical lens of transnational legal orders (TLOs), it claims that two TLOs – the Western liberal democratic TLO and the Islamic one - will coexist if the 2017 draft constitution is adopted. Nevertheless, both TLOs would be necessary to reinforce the legitimacy of the constitution before, on the one hand, international organisations and Western countries and the Libyan population, on the other.

Keywords: Libya – Arab Uprisings – Constitution-making – 2017 Draft Constitution – Transnational actors.

CONTENTS: 1. Introduction. 2. Libyan constitutional history before the Arab Uprisings. 3. The establishment of the National Transitional Council and the adoption of the 2011 Interim Constitutional Declaration. 4. From a national to a transnational constitution-making: towards the Libyan Political Agreement. 5. Local tentative efforts: the Constitutional Drafting Assembly's draft constitutions of 2015, 2016 and 2017. 6. From 2017 to present: a new phase of transnational constitution-making. 7. Conclusion.

* PhD student in History at the University of Pavia, research fellow at theSquare-Mediterranean Centre for Revolutionary Studies and teaching assistant for the course of History and Institutions of Islamic Countries at the University of Milan. The essay was submitted to double blind peer review.

1. Introduction

Over the last decade, Libya has been experiencing several efforts to adopt a new constitution. These endeavours have largely developed within a transnational framework and have gone hand in hand with the attempts to make a compromise between several political actors and militias that have emerged from the civil war. The necessity to reach this result has been clear also in the words of Mahmoud Jibril, the chairman of the National Transitional Council (NTC) and *de facto* head of state after the outbreak of the Libyan uprising. He stated that «the moment we draft a constitution, then there is a frame of reference»¹. However, the path towards the development of this frame of reference has been arduous and has not led to any permanent constitution yet.

Therefore, this contribution will outline the recent history of Libya's constitution-making by describing the activities of both national bodies and transnational actors after the fall of Gaddafi. Historically, but more clearly over the last decades and in conjunction with conflicts, constitution-making has been increasingly characterised by the interaction of local parties with transnational actors². This interaction has been particularly clear in the Libyan context.

However, the scholarship on post-2011 Libya's constitution-making has so far mainly focused on the impact of Libyan actors and local events on this process. Johnson wrote about Libya's «conflict constitution-making», assessing the impact of the civil war on constitution-making processes³. Similarly, van Lier concentrated on the local level, giving an interesting contribution relating to the activities of the Constitutional Drafting Assembly (CDA) and holding Libya as an example of the unlikelihood of solving conflicts through the redistribution of power and resources or the adoption of a constitution in a context with a high social conflict and a deeply divided political landscape⁴.

Additionally, the works of Geha and Volpi, Sawani and Pack, Schnelzer, and Baldinetti directed the attention towards the Libyan society. Geha and Volpi focused on the constitutional dialogues led by the Forum for Democratic Libya between February and March 2013 and argued that the existence of ideational and practical continuities with previous political practices impacted on the emergence of new forms of effective civic activism. Thus, its integration in debates about the constitution resulted in an arduous task⁵. Sawani and Pack illustrated how

¹ N. Schnelzer, *Libya in the Arab Spring. The Constitutional Discourse since the Fall of Gaddafi*, Springer, 2016, 55.

² *Ibidem*; J. Yeh, W. Chang, *The Emergence of Transnational Constitutionalism: Its Features, Challenges and Solutions*, in *Penn State International Law Review*, No. 1, 2009, 91.

³ D.E.W. Johnson, *Conflict Constitution-making in Libya and Yemen*, in *University of Pennsylvania Journal of International Law*, No. 2, 2017, 298.

⁴ F.A. van Lier, *Constitution-making as a Tool for State-Building? Insights From an Ethnographic Analysis of the Libyan Constitution-Making Process*, Max Planck Institute for Social Anthropology, Working Paper No. 192, 2018, 18.

⁵ C. Geha, F. Volpi, *Constitutionalism and Political Order in Libya 2011-2014: Three Myths about the Past and a New Constitution*, in *The Journal of North African Studies*, No. 4, 2016, 702.

different groups – namely the Islamists, the federalists and Amazigh – contested the Interim Constitutional Declaration and how the National Transitional Council answered to their demands⁶. Similarly, Schnelzer's book focusing on the constitutional discourse is an important work to understand the positions of different Libyan actors⁷. Finally, Baldinetti examined the emergence of civil society groups that asked for the constitutional recognition of minority rights, as it was the case of the ethnic minorities Amazigh, Tebu and Tuareg⁸.

This paper aims at contributing to the existing scholarship on Libya's constitution-making by shifting the attention from a local to a transnational level. In doing so, I will adopt the theoretical framework of transnational legal orders (TLOs) to the study of constitutional norms of Ginsburg, Halliday and Shaffer⁹. Therefore, this essay will stress the relevance of the interplay of Libyan bodies and transnational actors – especially the UN, the EU, the Venice Commission and the Centre for Humanitarian Dialogue – in the ongoing constitution-building, and the consequent inevitable inclusion of local and transnational norms in the next Libyan constitution. As a result, inspired by the insightful studies by Thier on Afghanistan¹⁰ and Morrow on Iraq¹¹, this essay will contribute to the study of the recent constitution-making in Muslim-majority countries in transition. This field of research is particularly relevant to understand the interaction between two different and sometimes contrasting TLOs: the Western liberal democratic TLO and the Islamic TLO. This essay will conclude that this interaction will need to be at the basis of the next Libyan constitution in order to increase its legitimacy before Libyan and international actors.

2. Libyan constitutional history before the Arab Uprisings

Libya has existed as a country since 1929, when the regions of Cyrenaica, Fezzan and Tripolitania were united by Italy under one governor. However, after the Italian defeat in the Second World War, they were put under the administration of two of the winners of the conflict: Tripolitania and Cyrenaica came under the administration of Great Britain, while Fezzan was administered by France. It would take a few years until Libya was united again: in 1950 the British

⁶ Y. Sawani, J. Pack, *Libyan Constitutionality and Sovereignty Post-Qadhafi: the Islamist, Regionalist, and Amazigh Challenges*, in *The Journal of North African Studies*, No. 4, 2013.

⁷ N. Schnelzer, *Libya in the Arab Spring. The Constitutional Discourse since the Fall of Gaddafi*, cit.

⁸ A. Baldinetti, *Identità nazionale e riconoscimento delle minoranze in Libia: le richieste della società civile*, in E. Diodato, F. Guazzini (a cura di), *La guerra alle frontiere d'Europa: incognite e prospettive nel Mediterraneo*, Carocci, 2014, 113-116.

⁹ G. Shaffer, T. Ginsburg, T. Halliday (Eds.), *Constitution-making and Transnational Legal Order*, Cambridge University Press, 2019, 6-7.

¹⁰ J.A. Thier, *Big Tent, Small Tent. The Making of a Constitution in Afghanistan*, in L. Miller, *Framing the State in Times of Transition*, United States Institute of Peace, 2010.

¹¹ J. Morrow, *Deconstituting Mesopotamia. Cutting a Deal on the Regionalization of Iraq*, in L. Miller, *Framing the State in Times of Transition*, United States Institute of Peace, 2010.

made Idris al-Senussi, leader of the Senussiyya brotherhood and supporter of Great Britain against the Axis, the king of the United Kingdom of Libya¹². The following year, a constitution, considered one of the most progressive of that time¹³, was adopted¹⁴.

The role of transnational actors was clear in the drafting process of the first Libyan constitution. In 1949, the UN Commissioner Pelt had arrived in the country and proved instrumental for the creation of a National Assembly thanks to a series of negotiations with the provinces¹⁵. At the end, despite the existence of divergent views among the three provinces, the National Assembly adopted a constitution in October 1951.

The preamble of the constitution established a union between the people of Cyrenaica, Tripolitania and Fezzan under King Idris al-Senussi. Under Chapter I, Libya was a hereditary monarchy and had a representative system of government (art. 2) and Islam was the religion of the State (art. 5). Chapter II was devoted to the rights of the people, stressing the equality of Libyans without distinction of religion, belief, race, language, wealth, kinship or political or social opinions (art. 11) and enlisting a series of rights and freedoms. Chapter III related to the federal government¹⁶. It distinguished between powers of the federal government (art. 36), joint powers (art. 38) and provincial powers for the subject matters not enlisted in the previous articles (art. 39).

The following chapters were devoted to the division of powers. The executive power was exercised by the king (art. 42), the legislative power by the king jointly with the parliament (art. 41), the judiciary power by the supreme court and the other tribunals (art. 43). The king also had the power to appoint the prime minister and the ministers by proposition of the prime minister (art. 78). The council of ministers had the responsibility to direct all international and external affairs of the State, according to the powers of the federal government established by the constitution (art. 84). The ministers were responsible before the Chamber of

¹² See A.M. Morone, *Idris' Libya and the Role of Islam: International Confrontation and Social Transformation*, in *Oriente Moderno*, No. 97, 2017.

¹³ N. Schnelzer, *Libya in the Arab Spring. The Constitutional Discourse since the Fall of Gaddafi*, cit., 31-32.

¹⁴ See *Constitution du Royaume-Uni de Libye*, 7 October 1951, mjp.univperp.fr/constit/ly1951.htm#Chapitre_III.

¹⁵ See F. Cresti, M. Cricco, *Storia della Libia contemporanea*, Carocci, 2015, 144-146; D. Vandewalle, *A History of Modern Libya*, Cambridge University Press, 2012, 46; A.M. Morone, *Libyan Intermediaries on the Eve of Country Independence: The case of the Bin Sha'ban Family*, in A.M. Di Tolla, V. Schiattarella (Eds.), *Libya between History and Revolution: Resilience, New Opportunities and Challenges for the Berbers*, UniorPress, 2020, 46.

¹⁶ Federalism reflected the interests of Cyrenaica and Fezzan, which feared a unitary government dominated by the more populated region of Tripolitania. Conversely, Tripolitania believed that the federal formula would leave the central government with little power. At the end, federalism prevailed. D. Vandewalle, *A History of Modern Libya*, cit., 47; A. Bensaâd, *Libya: The Dynamics of Fragmentation and the Circumvention of the (Re-)Construction of the State*, in *Afriche e Orientali*, No. 3, 2018, 48-49; *Draft of Libyan Constitution*, 31 August 1951, ajcarchives.org/AJC_DATA/Files/5A1.PDF, 3.

Representatives (art. 87), but not before the Senate, the chamber that represented the three provinces. Chapter X focused on the dispositions concerning the provinces that should adopt their own organic law, provided that it was in accordance with the constitution. Finally, Chapters XI and XII stated that the official language was Arabic (art. 186), the United Kingdom of Libya had two capitals, Tripoli and Benghazi (art. 188), and the constitution could be revised with the exception of the dispositions concerning the monarchic regime, the succession to throne, the representative and parliamentary form of government and the principles of freedom and equality (art. 196-197).

As the federal form of government was not included among these dispositions, it was at the core of the Constitutional Amendment of 1963¹⁷. By the end of the 1950s the rapid economic growth due to the extraction of oil made it clear that federalism was too weak¹⁸, as the category of the joint powers enabled the provinces to prevent the development of national policies in crucial areas such as taxation and economic development¹⁹. Consequently, the federal system left the way to a unified state. The abolition of the federal formula represented «the single most critical political act during the monarchy's tenure in office»²⁰. Law No.1 of 1963 repealed the articles which dealt with the federal system: the government concentrated administrative, economic and planning powers at the central level and replaced the federal provinces with ten administrative units²¹. Oil revenues and company and individual taxation started being paid directly to the central government²².

However, at that time, despite the long list of rights of Chapter II of the constitution, normally associated with the liberal democratic TLO, Libya was far from being a democratic country. Political parties were banned, and the opposition suppressed. Politics was regulated by kinship ties, as King Idris relied on intermediaries to rule the country. He delegated the authority to power families, so that his legitimacy derived from «a network of tribal loyalty and affiliations»²³. This system increased the wealth of the monarchy thanks to alliances with tribal leaders to control trade routes but did not guarantee an equal distribution of the revenues of trade and oil to the entire population²⁴. By taking advantage from this situation, the military staged a coup on 1st September 1969,

¹⁷ See *Libya's Constitution of 1951 as Amended by Law No. 1 of 1963*, constitutionnet.org/sites/default/files/1951_-_libyan_constitution_english.pdf.

¹⁸ The Carter Center, *The 2014 Constitutional Drafting Assembly Elections in Libya – Final report*, 2014, cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/libya06112014-final-rpt.pdf, 9.

¹⁹ D. Vandewalle, *A History of Modern Libya*, cit., 48.

²⁰ *Idem*, 64.

²¹ N. Schnelzer, *Libya in the Arab Spring. The Constitutional Discourse since the Fall of Gaddafi*, cit., 32.

²² D. Vandewalle, *A History of Modern Libya*, cit., 64.

²³ N. Schnelzer, *Libya in the Arab Spring. The Constitutional Discourse since the Fall of Gaddafi*, cit., 32.

²⁴ *Idem*, 32- 33.

marking the end of the constitutional monarchy. A twelve-member Revolutionary Command Council was established and declared the birth of the Libyan Arab Republic with Colonel Muammar Gaddafi as Commander-in-Chief of the Armed Forces and *de facto* head of state. The previous constitution was abolished and substituted by a Constitutional Proclamation on 11th December 1969 until a new permanent constitution was drafted²⁵.

Under the 1969 Proclamation, Libya was an Arab, democratic and free republic in which sovereignty was vested in the people (art. 1). Islam was the religion of the state and Arabic was the official language (art. 2). Social solidarity was described as the foundation of national unity, while the family was the foundation of the society (art. 3). Some articles were also devoted to work, described as a right, a duty and an honour (art. 4), to the equality of all citizens before the law (art. 5) and to socialism, meant in its Arabic and Islamic sense, thus protecting private property (art. 6-8). Chapter II described the system of government: the Revolutionary Command Council constituted the supreme authority, and exercised the powers attached to national sovereignty, decided the general policies of the state, promulgated laws and decrees and made the necessary decisions to protect the revolution and its regime (art. 18-20).

However, despite the initial aim of the 1969 Constitutional Proclamation to draft a new constitution, between 1969 and 2011 there was no clear constitutional framework in Libya²⁶. Gaddafi envisaged a unique form of state: a third option between the capitalist democracy and the socialist Soviet state. In 1971 he held a speech where he stated that the country would move towards popular rule²⁷ but in the same year the Arab Socialist Union was created as a vanguard party to mobilize the masses and consolidate the revolution. However, since 1972 any political activity outside the Arab Socialist Union was prohibited²⁸ and since 1973 any reference to traditional democratic structures, such as the parliament and political parties, were considered a deceit for the population²⁹.

Then, in 1977 the Declaration on the Establishment of the Authority of the People was adopted³⁰. It was not a constitution *per se*, and it even did not aim at the drafting of a new one: the Quran was the constitution (art. 2). The Declaration was composed of only 10 articles that stated that the new official name of Libya was “The Socialist People’s Libyan Arab Jamahiriyya” (art. 1). Formally, the *jamahiriyya* (“republic of the masses”) was a new form of state where the people could directly rule through People’s Congresses, People’s Committees and

²⁵ See *The Libyan Arab Republic Constitutional Proclamation of 1969*, constitutionnet.org/vl/item/libyan-constitution-1969.

²⁶ International Commission of Jurists, *The Draft Libyan Constitution: Procedural Deficiencies, Substantive Flaws*, 2015, 15.

²⁷ D. Vandewalle, *A History of Modern Libya*, cit., 81.

²⁸ *Idem*, 82.

²⁹ M. Campanini, *Storia del Medio Oriente contemporaneo*, Il Mulino, 2017, 147.

³⁰ See *Declaration on the Establishment of the Authority of the People of 1977*, ilo.org/dyn/travail/docs/1528/cONSTITUTION.pdf.

Professional Unions (art. 3). At the top of this pyramid, there was the General Secretariat headed by Gaddafi.

The ten articles enshrined the ideas that Gaddafi had included in the 1975 Green Book, which combined the theories of nationalism, Islam, socialism and populism³¹. Two years later, Gaddafi relinquished all his government positions but, practically, the country continued to be ruled by a small military *élite* headed by him, and the 1977 Declaration was supplemented by the Green Book. According to it, «the natural law of any society is either tradition (custom) or religion. Any other attempt to draft law for any society, outside these two sources, is invalid and illogical»³². This provision undermined the existing constitutional framework of Libya³³, so that the Green Book became the actual constitution: the creation of the *jamahiriyya* made the directives contained in the book the guiding legal norms³⁴. However, instead of realising a system of direct democracy, Gaddafi developed a totalitarian system based on the mobilization of the masses and controlled all aspects of Libyan politics without holding any formal office but with a powerful secret service and a system of mutual denunciation³⁵. However, this scheme did not manage to ensure its permanent existence. When the Arab Uprisings broke out, protests spread also in Libya.

3. The establishment of the National Transitional Council and the adoption of the 2011 Interim Constitutional Declaration

After the revolts broke out in Tunisia and Egypt, also the Libyans started protesting. The first uprising took place on 15th February 2011 in Benghazi where the security forces reacted aggressively³⁶. Then, protests spread throughout the eastern region and turned into a mass movement³⁷. On 27th February, the NTC established itself as a transitional government³⁸. However, since its origins, it

³¹ F. Cresti, M. Cricco, *Storia della Libia contemporanea*, Carocci, 2015, 229-231.

³² M. Al-Qadhafi, *Green Book*, Ithaca Press, 1999, 16.

³³ *The Draft Libyan Constitution: Procedural Deficiencies, Substantive Flaws*, cit., 15.

³⁴ D. Vandewalle, *A History of Modern Libya*, cit., 121.

³⁵ N. Schnelzer, *Libya in the Arab Spring. The Constitutional Discourse since the Fall of Gaddafi*, cit., 33. See also L. Anderson, *Muammar al-Qaddafi. The 'King' of Libya*, in *Journal of International Affairs*, No. 2, 2001.

³⁶ Protests broke out as a reaction to the arrest of Fathi Turbil, defence attorney of the victims of the massacre in the prison of Abu Salim. Thanks to the Internet, opposition movements in exile organised a “day of rage” with the organisers of the 15th February protest. As a result of the violent contraposition between the protesters and the police, there were 15 victims and hundreds of casualties. F. Cresti, M. Cricco, *Storia della Libia contemporanea*, cit., 275.

³⁷ K. Mezran, *The Libyan Conundrum*, in A.M. Morone, *Libya in Transition: Human Mobility, International Conflict and State Building*, in *Afriche e Orienti*, No. 3, 2018, 10.

³⁸ See S. Henneberg, *Managing Transition. The First Post-Uprising Phase in Tunisia and Libya*, Cambridge University Press, 2020, 102-106.

experienced problems of reduced trust due to the lack of transparency in deciding its membership³⁹

The NTC came to exist in a tense time characterised by a strong international attention to Gaddafi's brutal repression. The UN Security Council (UNSC) adopted Resolution 1970 on 26th February 2011 that deplored the gross and systematic violations of human rights⁴⁰. Similarly, on 11th March, an extraordinary European Council issued a declaration expressing solidarity to the Libyan people, condemning the violent repression, welcoming the UNSC Resolution 1970 and stating that «Member States will examine all necessary options, provided that there is a demonstrable need, a clear legal basis and support from the region»⁴¹. In the next days, despite a more reluctant stance, the Arab League (AL) asked the UNSC to impose a no-flight zone, the African Union (AU) stressed the legitimacy of the Libya's people's aspiration to democracy and justice and the Secretary General of the Organisation of the Islamic Conference condemned the severe violations of human rights and international law in Libya⁴². Eventually, on 17th March 2011, the UNSC passed Resolution 1973 which established a no-flight zone and authorised the member states to take all necessary measures to protect civilians⁴³. Therefore, since mid-March 2011, a multi-state coalition led by NATO intervened in Libya⁴⁴, leaving an indelible mark on the following state-building and constitution-making process and changing the balance of power in favour of the opposition.

In this tense context, on 3rd August 2011, the members of the NTC adopted an Interim Constitutional Declaration that provided for a timetable for the formation of a new government and the constitution-making process⁴⁵. Like the constitutions of 1951, 1969 and 1971, it established an independent democratic state where the people were the source of authority. At the same time, it also reaffirmed – similarly to previous Libyan constitutions and to the ones of other Muslim-majority countries – that Islam was the religion of the state and the *shari'a* the principle source of legislation. However, it also guaranteed the freedom of practicing religious rights to non-Muslims and the respect of their personal status

³⁹ K. Mezran, *The Libyan Conundrum*, cit., 10. The NTC was composed of the president and 30 other members (including five women). However, by 23rd March 2011, only the name of nine of them had been made public, officially to protect those who were in the territories still under the control of pro-Gaddafi forces. Camera dei Deputati, Servizio Studi – Dipartimento Affari Esteri, *L'opposizione al regime libico*, in *Documentazione e ricerche*, No. 211, 23 March 2011, http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/es0728_0.htm.

⁴⁰ UNSC, *Resolution 1970 (2011)*, [undocs.org/S/RES/1970%20\(2011\)](https://undocs.org/S/RES/1970%20(2011)).

⁴¹ General Secretariat of the Council, *Extraordinary European Council 11th March 2011. Declaration*, April 2011, consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119780.pdf.

⁴² Sénat, *Compte Rendu Intégral, Séance du mardi 22 mars 2011*, in *Journal Officiel de la République Française*, 2011, p. 2097.

⁴³ UNSC, *Resolution 1973 (2011)*.

⁴⁴ See R. Erdağ, *Libya in the Arab Spring. From Revolution to Insecurity*, Palgrave Macmillan, 2017, 30.

⁴⁵ See *Libya's Constitution of 2011*, https://www.constituteproject.org/constitution/Libya_2011.pdf.

(art. 1)⁴⁶. In addition, while recognising Arabic as the official language, it also preserved «the linguistic and cultural rights of all components of the Libyan society»⁴⁷. This aspect is relevant because the three ethnic minorities – Amazigh, Tebu and Tuareg – demanded the recognition of their cultural and linguistic heritage and the end of their economic and social discrimination⁴⁸. After years of repression due to Gaddafi’s Arabization policies, they contributed to the uprising and consequently asked for a recognition of their minority rights⁴⁹.

The Interim Constitutional Declaration also stated that the state should seek to establish a political democratic regime based upon a political multitude and a multi-party system (art. 4). Relating to the form of state during the transitional period, art. 16 and art. 30 established that the NTC was the authority in the state and was responsible for running the country until the election of the General National Congress. In fact, art. 30 represented the core of the roadmap towards the adoption of a new constitution and to the election of new legitimate national authorities⁵⁰. Initially, this pathway was respected but it proved troublesome since

⁴⁶ These elements show an evolution with respect to the 1977 Declaration and the 1969 Constitutional Declaration and even with respect to the 1951 Constitution. In fact, the ten articles of the 1977 Declaration simply specified that the Quran was the constitution of the state (art. 2) but did not devote any article to the protection of religious minorities. Similarly, art. 2 of the 1969 Constitutional Declaration recognised Islam as the official religion of the state but religious freedom was guaranteed as long as it was in conformity with established customs. Differently, going back in time until the 1951 Constitution, art. 5 stated that Islam was the religion of the state but art. 11 established the equality of all Libyans before the law without distinction of – among others – religion. Moreover, art. 21 established the absolute freedom of conscience, so that «the State shall respect all religions and faiths and shall ensure to foreigners residing in its territory freedom of conscience and the right freely to practice religion so long as it is not a breach of public order and is not contrary to morality». *Libya’s Constitution of 2011*, constituteproject.org/constitution/Libya_2011.pdf, art. 1.

⁴⁷ *Libya’s Constitution of 2011*, cit., art. 1.

⁴⁸ N. Schnelzer, *Libya in the Arab Spring. The Constitutional Discourse since the Fall of Gaddafi*, cit., p. 84.

⁴⁹ See I. Kohl, *Libya’s ‘Major Minorities’. Berber, Tuareg and Tebu: Multiple Narratives of Citizenship, Language and Border Control*, in *Middle East Critique*, No. 4, 2014; C. Pagano, *Militanza amazigh e questione nazionale in Libia. La costruzione di un immaginario*, in *Zapruder. Storie in movimento*, No. 49, 2019, 99-101.

⁵⁰ According to art. 30, the NTC had to adopt the statute for the election of the GNC, appoint the High National Elections Commission (HNEC) and call the elections for the GNC. At the first sitting of the GNC, the NTC was to be dissolved and, within a delay of thirty days after its first meeting, the GNC had to designate the prime minister and choose a body for the formulation of a draft constitution that had to present the draft to the GNC sixty days after its first meeting. Then, the draft had to be approved by the GNC and submitted to referendum within thirty days of its adoption. The *quorum* in the referendum was of two thirds of the voters. After having obtained it, the committee had to certify the text of the new constitution that was to be promulgated by the GNC. In addition, the GNC also had to adopt an act on general elections within thirty days from the promulgation and those elections had to take place within 120 days after that. The HNEC had to organise the general election under the supervision of the national judiciary and the control of the UN and other international and regional organisations. Once the election results were certified by the GNC, the legislative power had to be invited to convene within 30 days and its first meeting had to mark the moment of the dissolution of the GNC.

its beginning. So, several amendments were necessary due to pressures coming from the Islamist opposition⁵¹ and from Cyrenaica⁵².

Cyrenaica's continued pressure and threats to boycott the GNC elections compelled the NTC to modify the Interim Constitutional Declaration, so that the Constitution Drafting Assembly (CDA) would have been directly elected by the population instead of being appointed by the GNC. As this alteration was announced only two days before the GNC elections, any further debate on this issue was hampered⁵³.

In this first phase of post-Gaddafi's constitution-making, the process was mainly carried out at a national level both relating to the bodies involved and the stakeholders that intervened in the constitutional debate. At that time, the international actors that were particularly active in the military intervention did not seem to be equally involved also in constitution-making. It was only with the GNC election that a transnationalisation of the constitution-making began.

4. From a national to a transnational constitution-making: towards the Libyan Political Agreement

The GNC election of 7th July 2012 represented a fundamental step in the Libyan recent history of constitution-making, as it marked the beginning of a process of consultation with several international actors. The starting point was the deployment of an EU Election Assessment Team after an invitation by the High National Elections Commission (HNEC) to assess the conduct of the electoral process⁵⁴. Then, two months later, the Vice President of the GNC, Saleh Mohammed Almkhozom, asked for the support of the Venice Commission to draft a constitution for a new democratic Libya⁵⁵ and in November, a delegation

⁵¹ In January 2012, a draft law for the election of the GNC was presented, but it stipulated a 10 percent quota for women, later abolished due to Islamist opposition. Islamists also pressured the NTC to abolish the ban on political parties based on religious or ethnic affiliation. N. Schnelzer, *Libya in the Arab Spring. The Constitutional Discourse since the Fall of Gaddafi*, cit., 57.

⁵² In March 2012, a Conference of the People of Cyrenaica saw the participation of politicians, civil society activists, tribal associations and representatives of the military. The conference was led by Ahmed al-Zubair al-Senussi, a descendant of Idris. They addressed the NTC and asked to introduce a federal system in Libya with equality of all regions and to modernise the 1951 Constitution as a new Libyan constitutional charter. The NTC met the call for equality of the three historical regions and modified the composition of the Constitution Drafting Assembly by deciding that it had to be composed of 20 members of each region elected by the GNC, despite disparities in the population. However, they did not convince the NTC to re-adopt the 1951 Constitution. N. Schnelzer, *Libya in the Arab Spring. The Constitutional Discourse since the Fall of Gaddafi*, cit., 73-74.

⁵³ *Idem*, 57.

⁵⁴ The team was independent from the member states, the EU Delegation to Libya and the European Commission. Election Assessment Team Libya 2012, *European Union Election Assessment Team to Thoroughly Assess National Election in Libya*, 22 June 2012, 1.

⁵⁵ Venice Commission, *Annual Report of Activities 2012, 2013*, [venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-RA\(2012\)001-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-RA(2012)001-e), 69.

held a meeting with the GNC. In addition, in order to support the reconciliation and the post-conflict reconstruction, the EU organised a five-week Introduction Programme for 70 inexperienced newly elected members of the GNC between November and December 2012⁵⁶. Top-level European experts held training courses relating to the functions of a parliament and the constitutionalisation process⁵⁷.

Nevertheless, despite the elections were successful, fair and transparent and the positive sign of the invitation of the advisors of the Venice Commission and the EU, the enthusiasm for this moment of effective popular participation in Libyan politics was not long-lasting: insufficient institutional structures and internal dynamics, in a country that had experienced «Qadhafi's long process of deinstitutionalisation»⁵⁸, did not guarantee a smooth and peaceful transition. While the GNC proved to be very powerful in Libya's institutional design, its power stemmed from the alliance with militia groups that impacted on its capacity to negotiate and develop consensus⁵⁹. At the same time, the divisions that existed in the Libyan society were reflected also in the factions that soon emerged within the GNC and had repercussions on the whole constitution-making process. Namely, this was the case of the tensions with the ethnic minorities clearly analysed in the works of Sawani and Pack, Schnelzer, and Baldinetti⁶⁰.

For the purpose of this essay, it is worth mentioning that once the law for the direct election of the CDA was passed, it was strongly opposed by the ethnic communities Tebu, Amazigh and Tuareg. According to the electoral law, only six seats of the CDA – out of a total number of sixty – were reserved to these groups and divided among them⁶¹. The groups opposed such a low number, as it did not reflect their proportion in the population⁶², and demanded that the CDA decisions

⁵⁶ European Union, *EU support to the Libyan National General Congress: Induction Programme to the Benefit of the 200 Newly Elected Members Started in Tripoli on 7 November*, 9 November 2012, consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/133396.pdf.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Jebnoun pointed out that due to this process Libya emerged from the civil war without «a robust civil society, but with powerful and violent non-state actors». N. Jebnoun, *Beyond the Mayhem: Debating Key Dilemmas in Libya's Statebuilding*, in *The Journal of North African Studies*, No 5, 836.

⁵⁹ N. Schnelzer, *Libya in the Arab Spring. The Constitutional Discourse since the Fall of Gaddafi*, cit., 61-62; see also G. Joffé, *Can Libya Survive as a Single State?*, in *L'Année du Maghreb*, No. 21, 2019.

⁶⁰ See Y. Sawani, J. Pack, *Libyan Constitutionality and Sovereignty post-Qadhafi: the Islamist, Regionalist, and Amazigh Challenges*, cit.; N. Schnelzer, *Libya in the Arab Spring. The Constitutional Discourse since the Fall of Gaddafi*, cit.; A. Baldinetti, *Identità nazionale e riconoscimento delle minoranze in Libia: le richieste della società civile*, cit.

⁶¹ The Carter Center, *The 2014 Constitutional Drafting Assembly Elections in Libya – Final Report*, cit., 10.

⁶² Notably, this was the position of the Amazigh. According to unofficial estimates, they are about 10 percent of the Libyan population. K. Zurutuza, *Libya's Berbers fear Ethnic Conflict*, in *Al Jazeera*, 6 January 2015, aljazeera.com/news/2015/1/6/libyas-berbers-fear-ethnic-conflict; The Carter Center, *The 2014 Constitutional Drafting Assembly Elections in Libya – Final report*, cit., 10.

on some issues⁶³ could be reached by consensus instead of by two-thirds majority⁶⁴. As they called for an amendment of the Constitutional Declaration but the GNC did not pass it, the Amazigh Supreme Council and the Tebu National Assembly announced the boycott⁶⁵. Eventually, the CDA elections of February 2014 were boycotted by the Amazigh⁶⁶. Initially, also the Tebu boycotted the elections, but they took part in the re-runs in April.

At that time, the political confrontation was not limited to the hall of the congress, but it was also played on the ground. The worsening of the security and political situation largely impacted on the constitution-building process, since it hampered the technical support of some external actors in the drafting process. For example, in January 2014, the president of the Venice Commission and two of its members had visited Tripoli after an invitation of the GNC⁶⁷. They had discussed with the Libyan authorities about the constitutional process and the possible cooperation on the drafting of the new constitution⁶⁸. The expertise of the Venice Commission could have had a strong impact on the constitution-building process and the future Libyan constitution, most probably characterised by a strong attention to the inclusion of norms relating to rule of law and human rights stemming from the Western liberal democratic TLO. However, the degradation of the security situation led to the temporary suspension of bilateral contacts, even if representatives of Libya participated in some multilateral activities of the Venice Commission⁶⁹.

Nevertheless, in this context the activities of local bodies continued. In February, a fifteen-member body with lawyers, academic and activists – the February Committee – was created to oversee the phasing out of the transitional legislature and develop an alternative legislative structure⁷⁰. It proposed a 200-member House of Representatives (HoR) in Benghazi. An amendment of the 2011 Interim Constitutional Declaration was approved to set up this new structure meant to replace the GNC⁷¹. Elections were held in June 2014, but some GNC members, backed by Salafists, did not concede the victory, claiming that the HoR was an illegitimate body⁷². So, due to security concerns the HoR had to move to

⁶³ Name of the state, identity of the state, flag and anthem, and language rights.

⁶⁴ *Idem*, 29.

⁶⁵ Relating to the case of the Amazigh, see C. Pagano, *Militanza amazigh e questione nazionale in Libia. La costruzione di un immaginario*, cit., 100-101.

⁶⁶ C. Pagano, *The Amazigh Issue in Post-Qadhdhāfi's Libya: Mobilizing History for Occupying a Political Vacuum*, in *Afriche e Orienti*, No. 3, 2018, 69-70.

⁶⁷ Venice Commission, *Annual Report of Activities 2014*, 2015, [venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-RA\(2014\)001-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-RA(2014)001-e), 67.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Idem*, 68.

⁷⁰ S. Ibrahim, *Caught between Law and Politics: Judicial Review of Constitutional Amendments in Libya*, in *ConstitutionNet*, 28 November 2014, constitutionnet.org/news/caught-between-law-and-politics-judicial-review-constitutional-amendments-libya.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² C. Sbailò, *Libia, la posta in gioco. Un compromesso costituzionale su un bicefalismo dell'esecutivo di tipo tunisino*, in *Federalismi*, 14 November 2018, 5-6.

the eastern city of Tobruk where it appointed General Khalifa Haftar to the role of commander of the Libyan National Army (LNA), the armed forces loyal to the HoR⁷³. Haftar conducted several offensives against Islamist groups in the eastern part of Libya and expanded his influence in Cyrenaica, so that the LNA started exerting *de facto* control of the region.

The deepening of the tensions among Libyan actors added an additional factor to the existing difficulties in adopting a new constitution. Thus, since then, a new phase of transnational participation in Libya's constitution-building began, marked by a more direct, but not necessarily more efficient, involvement of transnational actors, especially the UN. Until a meeting in Ghadames in September 2014, the approach of the international community to the Libyan transition had been quite passive⁷⁴. However, with the outbreak of the civil war, the UN became more actively involved in the transition.

The United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL), that had been deployed in 2011, started conducting intensive negotiations to favour peace talks between the HoR and the GNC. The result was the 2015 Libyan Political Agreement (LPA)⁷⁵, also known as Skhirat Agreement. Signed on 17th December 2015, it was preceded by negotiations between several Libyan political actors, including militia leaders, so that it stated to be the result of a dialogue between key players in Libyan politics⁷⁶. Actually, it did not result from an effective Libyan participation in the drafting process. Despite previous talks, it was only UNSMIL which determined the content, so that it has been suggested that UN Special Representative (SRSG) Bernardino León Gross and his team «operated in a parallel reality to that of the Libyan reality on the ground»⁷⁷.

The LPA presented itself as a «unique opportunity to both address the immediate suffering of the Libyan people and build a democratic civil state through national consensus»⁷⁸. It enshrined four main principles: the assurance of the democratic rights for the population; the need for a consensual government based on the separation, oversight and balance of powers; the need to empower state institutions and the respect for the judiciary and its independence. The executive power was in the hands of a nine-member Presidential Council, which could reach decisions by a consensus of six. It was tasked to form a Government

⁷³ W. Morana, *The OSCE and the Libyan Crisis. Challenges and Opportunities for Comprehensive Security in the Mediterranean*, in *Security and Human Rights*, No. 30, 2019, 26.

⁷⁴ F.A. van Lier, *Constitution-Making as a Tool for State-Building? Insights From an Ethnographic Analysis of the Libyan Constitution-Making Process*, cit., 13.

⁷⁵ See *Libyan Political Agreement, 17 December 2015*, unsmil.unmissions.org/libyan-political-agreement.

⁷⁶ UNSMIL, *Libyan Political Agreement*, 17 December 2015, unsmil.unmissions.org/libyan-political-agreement.

⁷⁷ A. K. Maghur, *What Went Wrong With Leon's Libya Agreement?*, Atlantic Council, 24 November 2015, atlanticcouncil.org/blogs/menasource/what-went-wrong-with-leon-s-libya-agreement/.

⁷⁸ UNSMIL, *Libyan Political Agreement*, cit.

of National Accord (GNA) and an advisory High State Council (HSC) formed by former GNC members⁷⁹. The HoR remained the sole legislative authority.

Under the preamble of LPA, the agreement was responding to the need of legitimate state institutions and stressed the adherence to the Interim Constitutional Declaration. Most importantly, among the governing principles that had to invoke the implementation and interpretation of the agreement, point 4 stressed the «Commitment to the importance of drafting a permanent constitution for Libya that achieves the ambitions and aspirations of the Libyan people towards building the state of institutions based on the rule of law and respect of human rights»⁸⁰.

In fact, the LPA gave much attention to constitution-building, by devoting to it a section from article 47 to article 52. Under these articles, all parties had to commit themselves to the impartiality and independence of the CDA, whose security and financial and logistical support had to be guaranteed by the GNA, so that it could perform its duties and finalize a permanent constitution (art. 48-49). The parties called on the CDA to expedite the development and announcement of a roadmap with a clear timetable for the remaining phases of the process (art. 50). Upon the completion of the final draft, the CDA had to take the opinions of the HoR and the HSC (art. 51). Later, the draft constitution could be sent for referendum (art. 51). Finally, article 52 stated that the work of the CDA shall continue until 24th March 2016. If it was not able to conclude its activity by that date, a committee with five representatives of the HoR and five of the HSC with the participation of the Presidency Council had to be formed within two weeks to deliberate on this issue (art. 52).

Eventually, the LPA did not manage to carry out a proper stabilization of the country and to overcome divisions. The HoR was split between opponents and supporters of the accord and rejected it as product of Western pressure rather than the outcome of an inclusive dialogue⁸¹. Even if its legitimacy was reduced by this rejection, the LPA was applied with the installation of the Presidential Council and the GNA. Most importantly for the purpose of this essay, even if the LPA included a section on the pathway towards the adoption of the new Libyan constitution, its attention to the process was extremely superficial and did not make the international community positively impact on the constitution-making. Basically, the power to promote or hamper this process remained in the hands of local institution, namely the CDA, the body tasked with the drafting process. In this sense, the LPA could be seen as a sincere effort to boost the drafting process, based on a truly inclusive Libyan dialogue. All the more so, even if the following

⁷⁹ M. Eljarh, *The Libyan Crisis: Internal Barriers to Conflict Resolution and the Role of Multilateral Cooperation*, in A. Dessì, E. Greco (Eds.), *Search for Stability in Libya. OSCE's Role between Internal Obstacles and External Challenges*, Istituto Affari Internazionali, Edizioni Nuova Cultura, 2018, 55.

⁸⁰ *Libyan Political Agreement*, cit., 4.

⁸¹ W. Morana, *The OSCE and the Libyan Crisis. Challenges and Opportunities for Comprehensive Security in the Mediterranean*, cit., 27.

years represented a particularly active phase towards the adoption of a draft, the impossibility to conclude the activities of the CDA by the date set in the LPA – 24th March 2016 – stress the distance between the agreement and the reality of the civil war.

5. Local tentative efforts: the Constitutional Drafting Assembly's draft constitutions of 2015, 2016 and 2017

While the UN was favouring the negotiations of the LPA, constitution-building efforts on behalf of the CDA did not stop. In December 2014, the CDA had published some proposals for different parts of the constitution⁸² that were later subject to debate and consultation with various stakeholders⁸³ and in June 2015, the assembly formed a Working Committee (WC) to prepare a new draft constitution. It was a twelve-member body whose representation was equally divided between the three historical regions but did not involve Tebu and Tuareg⁸⁴. Its working modalities were criticised as characterised by secrecy even with respect to the CDA members and as it did not take into account the chapters prepared by the Technical Committees of the CDA, therefore not considering the provisions on which there was already consensus⁸⁵.

The WC released a first draft in October 2015. It envisaged a stronger role for norms that may be considered to belong to the Islamic TLO: it proposed the establishment of a Council of Religious Scholars with fifteen experts chosen by the parliament to advise the authorities on religious aspects of public affairs, give advisory opinions based on *shari'a* and conduct religious enquiries to address current problems⁸⁶. The draft recognised the languages spoken by a part of the Libyans as national languages, while Arabic was the only official language⁸⁷. It established a semi-presidential system with a very strong executive and, relating to the debate on federalism, it recognised the principle of extended

⁸² See J. Fedtke, *Analysis of the Draft Constitution of Libya Thematic Committees of the Constitution Drafting Assembly Status: December 2014*, International IDEA, 2015.

⁸³ *The Draft Libyan Constitution: Procedural Deficiencies, Substantive Flaws*, cit., 14. In fact, in 2014, the CDA had held several public meetings to explain the drafting process to the population, which included meetings in townhalls and attempts to reach out to specific groups, such as women. Actually, those meetings were criticised by some civil society organisations because they were advertised with a limited advance, they were often attended only by tribal leaders and senior members of the society, they resembled more to a lecture than a debate and they were not held in some parts of Libya due to security reasons. Different groups submitted recommendations to the CDA, but the results were disappointing: few suggestions were reflected in the December 2014 Proposals. *Idem*, 19-20.

⁸⁴ S. Ibrahim, *Libya's Long Awaited Constitution: Will it Finally See the Light of the Day?*, in *ConstitutionNet*, 22 March 2016, constitutionnet.org/news/libyas-long-awaited-constitution-will-it-finally-see-light-day.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ See *The Draft Libyan Constitution: Procedural Deficiencies, Substantive Flaws*, cit.; S. Ibrahim, *Libya's Long Awaited Constitution: Will it Finally See the Light of the Day?*, cit.

⁸⁷ *Ibidem*.

decentralisation composed of municipalities and provinces. However, the central authorities could exercise great powers over these entities⁸⁸.

The October draft was criticised both by UNSMIL, due to provisions in contrast with international standards, and the CDA. So, the WC published a new draft a few months later. The February draft largely retained the provisions relating to *shari'a*, but replaced the Council of Religious Scholars with a Council for Religious Research with fewer powers and an advisory nature⁸⁹. In addition, the new draft included some relevant provisions for the rights of women, who had to be guaranteed equal rights as men and who could run for the presidency of the Republic and other offices⁹⁰. Relating to the system of government, the draft constitution still envisaged an extended decentralization with a three-tier decentralized multi-order governance⁹¹.

Even if the February draft tried to address the criticisms of the October draft⁹², the CDA met on 23rd February 2016 but did not reach the necessary *quorum*. In such a tense situation characterised by evident rifts within the CDA, the UN oversaw subsequent CDA negotiations in Salalah (Oman) in March 2016 that resulted in a slightly amended draft⁹³. The new draft further worsened tensions within the CDA and was eventually annulled by the administrative appeals court in Beida. Thus, the 24th March 2016 deadline established by the LPA was not met⁹⁴. However, an important result was obtained the following year.

2017 was crucial in the constitution-making process. The CDA approved a new draft constitution on 29th July 2017⁹⁵ without any broad involvement of the population or public debate. However, two thirds of the members of the CDA approved it, giving for a while a new life to the transition process⁹⁶.

The draft established a republic with a semi-presidential system of government and a bicameral parliament – the Shura Council – composed of the HoR and the Senate (art. 67) and envisaged a system of local governance that had to be based on the principle of expanded decentralization (art. 143)⁹⁷. The draft provided for

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Democracy Reporting International, *The New Vision of Local Governance in Libya by the Draft Constitution of 3 February 2016, Briefing Paper 65*, March 2016, democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2016/05/dri_ly_bp_65_local_governance__3__1_.pdf, p. 1.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ F.A. van Lier, *Constitution-Making as a Tool for State-Building? Insights From an Ethnographic Analysis of the Libyan Constitution-Making Process*, cit., 15.

⁹⁴ Abed, *News Roundup – Wed, Dec 07, 2016*, in *The Libya Observer*, 7 December 2016, libyaobserver.ly/inbrief/news-roundup-wed-dec-07-2016.

⁹⁵ M. Toaldo, *A Constitutional Panacea for Libya?*, Carnegie Endowment for International Peace, 22 August 2017, carnegieendowment.org/sada/72878.

⁹⁶ Z. Al-Ali, *Libya's Final Draft Constitution: A Contextual Analysis*, International IDEA, constitutionnet.org/sites/default/files/201710/Analysis%20of%20Libya%27s%20final%20draft%20constitution%20-%20Zaid%20Al-Ali.pdf, 2.

⁹⁷ *Libya Constitution, Final Draft 2017*, temehu.com/CDA/final-draft-libya-constitution-29-july-2017-english-translation.pdf.

three levels of government – the central government in Tripoli, the governorates and the municipalities (art. 144) – but the decisions on how local government had to enjoy autonomous, transferrable and shared powers from and with the central authority were not specified but needed to be in accordance with law⁹⁸. Finally, Chapter II enshrined the most common rights and freedoms protected by international human rights treaties and, interestingly, concerning the debate on ethnic minorities, article 55 stated that the state should guarantee the protection of Libyan languages and the protection and promotion of local cultures, heritage, traditional knowledge, literature and art.

There was some debate relating to the legality of the CDA vote in favour of the final version of the draft, as it had been claimed that the CDA did not properly follow its own rules when it voted⁹⁹. However, the session was not repeated, and it was decided that the draft had been approved, causing the reaction of two Tebu representatives who announced their rejection of the document because it did not grant sufficient rights to the ethnic minorities. This reaction was relevant, as the draft constitution both needed the two-thirds majority of the CDA and the approval by one each of the two Tebu and two Tuareg members. Despite this opposition, the CDA asked the HNEC to prepare for a referendum, that theoretically was supposed to happen within 30 days after the CDA formally proposing a constitution¹⁰⁰.

However, the first obstacles started emerging when the HNEC noted that it would need the HoR to pass a law in order to go ahead with the poll¹⁰¹. Moreover, the Beida court ruled the suspension of the bill, preventing the HoR to vote on the constitution, and only in February 2018 the Supreme Court of Tripoli overturned the judgement, paving the way for the referendum¹⁰². Finally, in November 2018, the HoR passed the Constitution Referendum Law, amended the 2011 Constitutional Declaration and divided Libya into three voting regions: Tripolitania, Cyrenaica and Fezzan. Each region had to vote in favour of the draft constitution with a simple majority, but a two-thirds majority was necessary at the national level. The HoR also issued Law No. 6, which tasked the HNEC with conducting a referendum on the 2017 draft¹⁰³. However, the referendum has not taken place yet.

⁹⁸ Z. Al-Ali, *Libya's Final Draft Constitution: A Contextual Analysis*, cit., 12.

⁹⁹ *CDA Calls on Election Commission to Prepare Referendum on Draft Constitution as Tebu Representatives Reject it*, in *Libya Herald*, 31 July 2017, libyaherald.com/2017/07/31/cda-calls-on-election-commission-to-preparereferendum-on-draft-constitution-as-tebu-representatives-reject-it/.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² K. Mahmoud, *Libya: MPs Refuse to Recognize the Constitution Drafting Assembly*, in *Asharq al-Awsat*, 21 February 2018, english.aawsat.com/home/article/1182411/libya-mps-refuse-recognize-constitution-drafting-assembly.

¹⁰³ Bertelsmann Stiftung, *Libya Country Report 2020*, bti-project.org/en/reports/country-report-LBY-2020.html.

6. *From 2017 to present: a new phase of transnational constitution-making*

Even if at the beginning of 2017, the UN-led political process seemed to be overcome by a parallel process led by the UAE with the collaboration of Russia and Egypt¹⁰⁴, by June the UN took again the lead of the peace negotiations with the new SRSG, Ghassan Salamé¹⁰⁵. In September 2017, he presented an Action Plan, stressing the attention towards the participation of Libyan citizens in its development¹⁰⁶. It was to be composed of four different phases: first, the amendment of the LPA; second, the opening of a National Conference under the auspices of the UN Secretary General to include those players which had been reluctant to join the political process, bringing together the members of the HoR, of the HSC and many others not represented in those bodies; third, a parallel work of the HoR and the CDA, so that the HoR prioritized the legislation for presidential and parliamentary elections and the constitutional referendum, and the CDA reviewed the draft constitution; fourth, the end of this process within one year with the referendum to adopt the new constitution and then the election of a president and a parliament¹⁰⁷.

As the Action Plan was implemented only partially, in February 2018, Salamé asked the Centre for Humanitarian Dialogue (HD) to run consultations among the Libyans in order to clarify the strategy and the objectives of the National Conference and to give the opportunity to all Libyans to contribute to its conclusions¹⁰⁸. This represented another fundamental step in the transnationalisation of the constitution-making process, as a Swiss-based private diplomacy organization was involved in the consultation promoted by the UN. Differently from the LPA and the Action Plan, which were simply providing for a general roadmap for the Libyan institutions, the involvement of the HD represented an effort to find some elements of consensus in Libya's fragmented political landscape.

The consultation phase ran from April to July 2018. The final report of the HD¹⁰⁹ stated that the consultative process was composed of 77 separate meetings, more than 7,000 Libyans of different social extraction participated and a quarter of them were women. Citizens could also participate via an online platform, so that the overall total participation was of 1.8 million Libyans. In addition, also

¹⁰⁴ See A. Mattiello (a cura di), *Verso una nuova Roadmap della Libia?*, Senato della Repubblica, Servizio Affari Internazionali, 12 November 2018, [senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01081241.pdf](https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01081241.pdf).

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ He stated: «This Action Plan for Libya was not designed by me, but by the Libyan people who I crossed in towns, cities and countries to speak to. It is, in essence, a synthesis of their hopes and goals». UNSMIL, *Remarks of SRSG Salamé at the High-Level Event on Libya*, 20 September, 2017, [unsmil.unmissions.org/remarks-srsg-salam%C3%A9-high-level-event-libya](https://www.unsmil.unmissions.org/remarks-srsg-salam%C3%A9-high-level-event-libya).

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Centre for Humanitarian Dialogue, *The Libyan National Conference Process. Final Report*, November 2018, 8.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

local media outlets played a role in covering the meetings and produced reports summarising the recommendations. The role of the HD was relevant as it worked with the organisers, was present at each event and made all efforts to ensure that the process was inclusive.

Relating to the constitution-making process, the results of the consultation showed that there was consensus on the need to end the transitional phase, even if few participants were optimistic that a new constitution or elections could solve deep-seated problems. In addition, the report included some results that clearly reflected the Libyans' will that the next constitution would reflect traditional practices, values and public conscience, irrespective of foreign interference. It was at this point that the necessity to include norms that may not belong to the Western TLO or that may even be deemed in contrast with it emerged as a precondition not to question the charter's legitimacy. In addition, further stressing the necessity to have a Libyan-led process, the interviewees largely answered that a referendum had to be held on the draft constitution.

This promising consultation notwithstanding, foreign actors continued to be central in promoting constitution-making but they remained quite detached from the Libyan population. In the last years, European leaders organised several conferences aimed at Libya's stabilization that included sections devoted to constitution-making. The first one was held in Paris on 28th May 2018, where the French president Macron hosted the leaders of Libya's main factions and the representatives from 20 states and international organisations to establish a roadmap to end political instability¹¹⁰. The parties agreed on the urgency to adopt a constitution as the first point of the principles to stabilize Libya and on the necessity to formulate an electoral framework by 16th September, to hold parliamentary and presidential elections on 10th December and to promote unity among the several Libyan financial and security bodies¹¹¹. However, the distance between the Paris conclusions and the reality on the ground was broad. Holding free and fair elections was difficult due to the lack of a unified security apparatus and the existence of several local militias¹¹², so that both the general elections and the constitutional referendum were postponed until at least 2019 due to continued instability¹¹³.

In order to overcome the stalemate, Salamé proposed a revised Action Plan. Under this new plan, the National Conference was tasked to define its own vision on Libya's transition and to settle – once again – a roadmap¹¹⁴. On 9th November 2018, Salamé announced that the «Libyan-led and Libyan-owned» National

¹¹⁰ See S. Haddad, *Dialogues, ambiguïtés et impasses libyennes*, in *L'Année du Maghreb*, No, 19, 2018; F. Saini Fasanotti, A. Varvelli, *Libia: l'anno di Haftar?*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 27 December 2018, ispionline.it/it/pubblicazione/libia-lanno-di-haftar-21870.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² A. Al-Shadeedi, *Are the Next Libyan Elections Doomed to Fail?*, Clingendael, 14 June 2018, clingendael.org/publication/are-next-libyan-elections-doomed-fail.

¹¹³ Bertelsmann Stiftung, *Libya Country Report 2020*, cit.

¹¹⁴ A. Mattiello (a cura di), *Verso una nuova Roadmap della Libia?*, cit., 4.

Conference had to start its activities in the first weeks of 2019¹¹⁵, providing a platform for speech for the Libyan people, including tribes and militias¹¹⁶.

This objective was also shared by the participants of the Palermo Conference (12th-13th November 2018) in an attempt of the Italian government to counter the Paris summit¹¹⁷. The conference joined together both Libyan delegations and representatives of several countries and international organizations. The participants welcomed Salamé's call for a Libyan-led inclusive National Conference as an opportunity to forego the use of force to settle their disputes, to adopt principles and a timeline for the unification of their institutions and commit to the democratic renewal of their elected bodies¹¹⁸. In addition, they underlined the importance of concluding the subsequent constitutional framework and electoral process by spring 2019, but also this project failed.

In September 2019, an additional process of consultation was initiated by Salamé and the German government. It resulted in the Berlin International Conference on Libya on 19th January 2020. As in Paris and Palermo, a number of countries and international organisations convened in Berlin. The main objective was «to forge a consensus» on the Libyan crisis and to pave the way for «an international umbrella to protect intra-Libyan discussions over the future of the country»¹¹⁹. The conclusions recognised the central role of international organisations in Libya's stabilisation¹²⁰. The parties supported the LPA as a viable framework for the political solution and called for the establishment of a functioning Presidency Council and a single, unified, inclusive and effective government approved by the HoR. They urged Libyan parties to resume an inclusive Libyan-led and Libyan-owned political process under the auspices of UNSMIL with the participation of women and youth, and called on international actors to act against Libyan spoilers of the political process¹²¹. The Berlin Conference also created an International Follow-Up Committee including all

¹¹⁵ UNSMIL, *Remarks of SRSG Ghassan Salamé to the United Nations Security Council on the Situation in Libya*, 9 November 2018, unsmil.unmissions.org/remarks-srsg-ghassan-salam%C3%A9-united-nations-security-council-situation-libya.

¹¹⁶ A. Mattiello (a cura di), *Verso una nuova Roadmap della Libia?*, cit., 4.

¹¹⁷ K. Mezran, E. A. Neale, *Libya, the US, and the Palermo Conference*, Atlantic Council, 9 November 2018, atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/libya-the-us-and-the-palermo-conference/.

¹¹⁸ *Conclusions*, Palermo Conference for and with Libya, 12/13 November 2018, governo.it/sites/governo.it/files/conference_for_libia_conclusions_0.pdf, 1-2.

¹¹⁹ UNSMIL, *Berlin International Conference on Libya*, 19 January 2020, unsmil.unmissions.org/berlin-international-conference-libya-19-january-2020.

¹²⁰ In particular, it talked about «the central role of the UN to facilitate intra-Libyan political and reconciliation process [...] as well as the important roles of the African Union and its High Level Committee of the Heads of State and Government on Libya, the League of Arab States, the European Union and the neighboring countries in Libya's stabilization» and «all these International Organisations will closely work together». Bundesregierung, *The Berlin Conference on Libya. Conference Conclusions, Press release 31*, 19 January 2020, bundesregierung.de/breg-en/news/the-berlin-conference-on-libya-1713882.

¹²¹ *Ibidem*.

countries and international organisations that participated in the conference to maintain coordination among the actors¹²².

Basing on UNSC Resolution 2510 (2020) that endorsed the conclusions of the Berlin Conference, UNSMIL facilitated the first round of the Libyan Political Dialogue Forum from 7th to 15th November 2020 in Tunisi¹²³. The LPDF reunited 75 participants, both women and men, representing the full social and political spectrum of Libya's society¹²⁴. The talks were facilitated by the Acting SRSG for Libya and head of UNSMIL, Stephanie Williams, with the support of UNSMIL and a team of the HD. At the end, the participants agreed on a roadmap to the elections, to be held on 24th December 2021, the 70th anniversary of Libya's independence.

The elections are currently at the heart of the debate as they would mark a fundamental step towards the stabilization of the country and the adoption of a permanent constitution. On 19th and 20th January 2021, the Constitutional Committee formed by the HoR and the HSC held a meeting in Hurghada (Egypt) and agreed to hold a constitutional referendum on the proposal drafted by the CDA before the general elections of 24th December¹²⁵. Further discussions, brokered by UNSMIL, were held in February to reach an agreement on the date of the referendum¹²⁶ but no official date is currently available.

In the meanwhile, the UN-led LPDF appointed an *interim* government with Mohammed al-Menfi as head of the Presidency Council and Abdulhamid Dbeibeh as prime minister. The aim of this administration is to end the division of Libya in the path towards the national elections¹²⁷. In this occasion, the CDA asked UNSMIL not to put the constitutional draft up for discussion: half of the members argued that neither UNSMIL nor any other current political body had the right to reject or approve the constitution, a power that belongs exclusively to Libyans¹²⁸.

Today, on 9th March 2021, an official date for the constitutional referendum has not been set yet.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ UNSMIL, *Libyan Political Dialogue Forum*, unsmil.unmissions.org/libyan-political-dialogue-forum.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ UNSMIL, *UNSMIL Welcomes the Meeting of the Constitutional Committee in Hurghada*, 20 January 2021, unsmil.unmissions.org/unsmil-welcomes-meeting-constitutional-committee-hurghada.

¹²⁶ S. Zaptia, *HoR-HSC Joint Constitutional Committee Hold Third Hurghada Meeting*, in *Libya Herald*, 9 February 2021, libyaherald.com/2021/02/09/hor-hsc-joint-constitutional-committee-hold-third-hurghada-meeting/.

¹²⁷ *UN-led Libya Forum Selects New Interim Government*, in *Al Jazeera*, February 2021, aljazeera.com/news/2021/2/5/libyas-factions-head-into-runoff-on-interim-government.

¹²⁸ J. Jawhar, *Libya's CDA Warns against Discussing Draft Constitution in Geneva*, in *Asharq Al-Awsat*, 12 February 2020, english.aawsat.com/home/article/2127546/libya%e2%80%99s-cda-warns-against-discussing-draft-constitution-geneva.

7. Conclusion

Libya's constitution-making is still in progress. Its future is uncertain, as a date for the constitutional referendum has not been set yet. There are some hopes that it will take place before the general elections in December 2021 and so Libya will finally adopt a new permanent constitution after years of instability. If the process proves successful, the 2017 Draft will become Libya's permanent constitution. Nevertheless, the success of the process is not indisputable. Libya's last decade has been marked by the development of several roadmaps that were not put into practice and up to now, the 2011 Interim Constitutional Declaration is still in force. However, Libya's constitution-making has evolved over the last decade. The Interim Constitutional Declaration was the result of an exclusively intra-Libyan effort to establish a provisional framework in the transitional phase. Later, the drafting process proved to be extremely challenging and the involvement of transnational actors became inevitable, even if it was stronger in some periods than in some other moments.

Some aspects of the ongoing transnational constitution-making are worth mentioning. First, the fact that constitution-making has not been limited to Libyan actors is not new: the drafting of 1951 Constitution was marked by the UN. Today the UN is still the leading external actor in the process, but other international organisations – the EU, the AU and the AL – have played an ancillary role in participating in UN-led conferences and supporting their conclusions. The EU, strongly interested in a stabilisation of the southern Mediterranean basin, has also been involved but it seems that its action has been additional to the one of the UN.

Second, organisations specifically devoted to democracy and constitutional assistance have been working behind the scenes but have contributed to the process. The Venice Commission was initially involved, but after 2014 its visits were hampered by degrading security conditions. However, it has continued playing an advisory role when its contribution has been requested. The participation of a private diplomacy organisation, the HD, in the 2018 consultative process should also be acknowledge.

However, also Libyan bodies have been central in both promoting and hampering the process. Definitely, if the 2017 Draft will be adopted, it will be the result of an intra-Libyan acceptance of the externally promoted constitution-making process. Libya's centrality is clear also in the norms of the 2017 Draft Constitution. While elements of the Western liberal TLO are encapsulated in the charter, especially concerning rights and freedoms, some typically Islamic elements persist. For example, Islam is the religion of the State, *shari'a* the source of legislation and a Shari'a Research Council shall be established. Hence, in Libya two TLOs may interfere. This might seem paradoxical because of the apparent inconsistency of constitutionalism and certain aspects of *shari'a*. However, they

could be compatible depending on the interpretation of Islamic law¹²⁹. In fact, elements of an Islamic TLO are necessary as the constitution needs what An-Na'im defined as «Islamic legitimacy», that is

taking local Islamic concerns and discourse into consideration in assessing the substantive and procedural legitimacy of the constitution-making process in any country. This does not mean that there is some specific “Islamic” criterion of legitimacy to be applied, as there are too many competing interpretations of Islam for there to be agreement on that. Rather, the point here is that the criterion for assessing legitimacy should be internal to each society, and should include Islam or other religions adhered to by significant segments of the population¹³⁰.

To conclude, Libya's draft constitution results in a combination of norms originating in these TLOs, reinforcing, on the one hand, the legitimacy before international organisations and Western states involved in Libya's constitution-making, and, on the other hand, the “Islamic legitimacy” before the majority of the population. Only the referendum, the adoption of a permanent constitution and its implementation will allow to assess whether the combination of national and transnational actors and of the Western and the Islamic TLOs proved successful.

¹²⁹ A.A. An-Na'im, *The Legitimacy of Constitution-Making Processes in the Arab World*, in R. Grote, T.J. Röder (Eds.), *Constitutionalism, Human Rights, and Islam after the Arab Spring*, Oxford University Press, 2016, 38.

¹³⁰ *Idem*, 35.

3 • 2 • 2021



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



L'Unione Europea e la controffensiva baltica nella garanzia dello Stato di diritto

G. Giorgini Pignatiello

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

L'Unione europea e la controffensiva baltica nella garanzia dello Stato di diritto. Le Repubbliche di Lettonia e Lituania nel quadro del Report 2020 sulla *Rule of Law**

*Giacomo Giorgini Pignatiello***

Abstract

Notwithstanding the global expansion of phenomena of regression and erosion affecting liberal democracies, after having been subjected to the occupation of totalitarian regimes in the 20th century, the newly independent Republics of Latvia and Lithuania are now pursuing policies aimed at improving the rule of law. The present contribution seeks to analyse from a comparative perspective the advancement of recent reforms undertaken by the two Baltic Republics.

Keywords: Latvia – Lithuania – Rule of Law – European Union – Reforms.

SOMMARIO: 1. Uno sguardo d'insieme sul Mar Baltico. 2. Il grande balzo baltico verso lo Stato di diritto: la Repubblica di Lettonia. 2.1 Indipendenza, tecnologia e specializzazione: il nuovo "volto" della giustizia in Lettonia. 2.2 Le riforme per un'amministrazione più integra e trasparente. 2.3 Il settore dei media e il rischio di una ingerenza russa occulta 2.4 Pandemia da SARS-CoV-2: uno "stress test" sullo Stato di diritto in Lettonia 3. La Repubblica di Lituania: nuovo alfiere dello Stato di diritto nell'Unione. 3.1 Verso una progressiva emancipazione del potere giudiziario. 3.2 Un quadro giuridico anticorruzione sempre più al passo con gli standard internazionali. 3.3 La fragilità del settore dei media in Lituania: un "asset" sotto scacco. 3.4 Lo Stato di diritto in Lituania sotto sforzo pandemico. 4. Riflessioni e auspici sullo Stato di diritto nell'Unione europea del domani.

* Il presente contributo è una rielaborazione dell'intervento tenuto nell'ambito del ciclo di *webinar* su «La *Rule of Law* in Europa», organizzato dall'unità di Pisa (Responsabile Prof. Rolando Tarchi) inclusa nel Progetto di ricerca di interesse nazionale (PRIN 2017) su «*Framing and Diagnosing the Constitutional Degradation: a Comparative Perspective*» (*Principal Investigator* Prof.ssa Tania Groppi – Università di Siena).

** Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Siena. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Arianna Angeli.

1. *Uno sguardo d'insieme sul Mar Baltico*

Occupazione, oppressione, negazione dei diritti umani, sono queste alcune parole che ben descrivono l'esperienza comune vissuta da Lettonia e Lituania nel corso del Novecento. Compresse tra Occidente e Oriente, le due Repubbliche baltiche sono state vittime di ripetute invasioni militari da parte di potenze straniere, che, animate da ideologie totalitarie, hanno massacrato le popolazioni locali, annientandone l'identità nazionale e culturale¹. Concluse le due guerre mondiali e caduto il muro di Berlino, le stesse sono riuscite ad ottenere l'indipendenza, emancipandosi dalla subordinazione sovietica. Atto simbolico della transizione verso lo stato liberal-democratico di diritto fu la Catena Baltica, un evento di protesta pacifica in cui circa due milioni di persone, tenendosi per mano, formarono una catena umana che attraversava le capitali di Estonia, Lettonia e Lituania². Sposati i principi del costituzionalismo contemporaneo ed entrate a far parte dell'Unione europea, le Repubbliche baltiche costituiscono ancora oggi territori oggetto di rilevanti interessi geopolitici. Conseguenza di ciò è la costante presenza in tali giovanissimi ordinamenti di influenze politiche ed economiche straniere, tra loro antagoniste, che agitano le tensioni che attraversano le società delle due democrazie costituzionali. A tal proposito basti pensare che nella sola Lettonia più di un quarto della popolazione è russa³ e nella capitale, Riga, la presenza sovietica arriva a rappresentare più di un terzo degli abitanti⁴. Da ultimo l'occupazione della Crimea da parte della Russia ha scatenato non poche paure nelle comunità lettone e lituana circa la propria sicurezza e integrità territoriale⁵.

Rispetto alle ondate di democratizzazione del XX secolo⁶, tuttavia, il XXI secolo si sta contraddistinguendo per fenomeni di regressione e di erosione del costituzionalismo su scala globale⁷. In tale contesto si colloca il meccanismo dell'Unione europea per lo Stato di diritto⁸, «uno strumento preventivo volto a

¹ Cfr. T. Kerikmäe *et al.* (Eds.), *The Law of the Baltic States*, Springer International, 2017, 155-160, 364-366.

² D.S. Eglitis, L. Ardava, *The Politics of Memory: Remembering the Baltic Way 20 Years after 1989*, in *Europe-Asia Studies*, No. 6, 2012, 1033-1059.

³ Cfr. World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, *Latvia*, 2018, minorityrights.org/country/latvia/.

⁴ Statistiche aggiornate a questo indirizzo: www.citypopulation.de/en/latvia/admin/.

⁵ A. Tyushka, *Russian geopolitical narratives from "geopolitics 101" to postmodern revisionism: Implications for the Baltic-Pontic Region*, in *Global Affairs*, No. 4-5, 2018, 487-501. Molto interessante sulla società lettone, la sua storia e i conflitti che la percorrono anche il documentario *The History of Latvia*, Neo Channel, [youtube.com/watch?v=Mlp_udoTgiQ](https://www.youtube.com/watch?v=Mlp_udoTgiQ).

⁶ S.P. Huntington, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, trad. it. G. Dognini, Il Mulino, 1998.

⁷ Cfr. T. Ginsburg, A.Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago University Press, 2018; M. Loughlin, *The Contemporary Crisis of Constitutional Democracy*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, No. 2, 2019, 435-454; T. Daley, *Democracy Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, No. 11, 2019, 9-36.

⁸ Tra i moltissimi articoli sul nuovo meccanismo dell'Unione europea per lo Stato di diritto, di cui non è qui possibile dare conto in maniera adeguata per ragioni di spazio, si veda ad esempio: M.

promuovere lo Stato di diritto e ad evitare l'insorgere o l'aggravarsi di eventuali problematiche»⁹. L'esecutivo dell'Unione tenta in questo modo di fornire una prima analisi complessiva sullo stato di "salute" dei Paesi membri, prendendo in considerazione quattro settori ritenuti significativi: ordinamento giudiziario, lotta alla corruzione, pluralismo e libertà dei media, bilanciamento dei poteri¹⁰. Nonostante alcune criticità (in futuro superabili) che indeboliscono l'accuratezza dei Report prodotti¹¹, non può non apprezzarsi l'obiettivo perseguito dall'Unione, che tenta, con gli strumenti a propria disposizione, di preservare lo Stato di diritto in un'Europa sempre più esposta alla minaccia di derive illiberali. Spesso ingiustamente sottovalutate quanto al contributo che possono apportare e al ruolo che possono svolgere nell'Unione, le Repubbliche di Lettonia e di Lituania, che hanno visto nell'Occidente un rifugio di pace, libertà, diritti e prosperità economica, si pongono oggi in controtendenza rispetto alle degenerazioni autoritarie che stanno interessando molti paesi nel mondo. Per questo è parso importante approfondire in questa sede le principali riforme che le due Repubbliche baltiche hanno posto in essere per rafforzare lo Stato di diritto, riflettendo sul significato e sugli eventuali sviluppi dell'inversione di tendenza dalle stesse intrapresa.

2. Il grande balzo baltico verso lo Stato di diritto: la Repubblica di Lettonia

2.1 Indipendenza, tecnologia e specializzazione: il nuovo "volto" della giustizia in Lettonia

Il Report relativo alla Lettonia¹² evidenzia anzitutto un generale miglioramento della qualità e dell'efficienza del sistema giudiziario. La Repubblica baltica, infatti, si colloca al primo posto nell'Unione europea per la digitalizzazione dei processi informativi e comunicativi nel settore della giustizia. Cruciale è la constatazione del potenziamento dell'indipendenza della magistratura grazie al trasferimento di alcune rilevanti competenze, quali la selezione dei candidati giudici¹³ e del

Blauberger, V. van Hüllen, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, in *Journal of European Integration*, No. 1, 2021, 1-16.

⁹ Così come recita il sottotitolo della pagina web italiana della Commissione europea a ciò dedicata, ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_it.

¹⁰ Per maggiori approfondimenti sulla metodologia si veda l'apposito documento elaborato dalla Commissione, ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020_rule_of_law_report_methodology_en.pdf.

¹¹ A partire dalla scelta limitata dei parametri adottati, che ad esempio non prendono in considerazione il livello di tutela effettiva dei diritti fondamentali.

¹² Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Lettonia*, Bruxelles, 30.9.2020, SWD(2020) 313 final, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602583149135&uri=CELEX%3A52020SC0313.

¹³ Nel corso del 2018 sono entrati in vigore gli emendamenti alla legge sul potere giudiziario lettone (Legge sulla magistratura del 15 dicembre 1992), che hanno trasferito in capo al Consiglio di Giustizia il potere di:

- Nominare i presidenti di Tribunale, funzione che in precedenza spettava al ministro della Giustizia;
- Trasferire un giudice, funzione che in precedenza spettava al Parlamento;

procuratore generale, nonché la nomina dei presidenti di tribunale, dal governo e dal potere legislativo a quello giudiziario. Tale incremento di funzioni, tuttavia, potrebbe condurre ad una paralisi del Consiglio di Giustizia, supremo organo di autogoverno della magistratura, il quale, a causa di una carenza di organico, non riesce ad esercitare correttamente le proprie competenze. Al vaglio della Corte dei Conti e del Consiglio di Giustizia, che si sono riservati di valutarne l'effettiva efficienza, è inoltre la legislazione con la quale il Parlamento lettone ha istituito il Tribunale speciale in materia economica con sede a Riga, per perseguire con maggiore efficienza ed efficacia i reati economici e finanziari (es. riciclaggio di denaro e corruzione, commessi da funzionari pubblici), e che si occupa delle cause commerciali, generalmente complesse e di lunga durata¹⁴. La responsabilità dei magistrati viene resa maggiormente effettiva grazie all'abolizione dell'immunità per i giudici in caso di commissione di illeciti amministrativi¹⁵.

2.2 Le riforme per un'amministrazione più integra e trasparente

Negli anni 2019-2020 la Repubblica di Lettonia ha riformato il proprio Codice penale, adeguando le definizioni nazionali di importanti reati, quali l'abuso d'ufficio, la corruzione e il traffico di influenze illecite, agli standard internazionali,

-
- Approvare la formazione giudiziaria, funzione che in precedenza spettava all'Amministrazione dei Tribunali, un organo del Ministero della Giustizia;
 - Stabilire la procedura per la selezione dei giudici candidati, funzione che in precedenza spettava Consiglio dei ministri.

In tal modo la Repubblica di Lettonia ha inteso adeguarsi tanto alle raccomandazioni provenienti dal Consiglio d'Europa (Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 47), quanto a quelle contenute nella Quinta valutazione del Gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa, *Compliance Report Latvia*, Strasbourg, 29.11.2020, GrecoRC5(2020)3. La riforma lettone risulta ora in linea anche con le recenti pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea intervenute proprio in relazione ai requisiti di indipendenza e imparzialità dei giudici derivanti dalle relative procedure di nomina. Cfr. CGUE, *A. K. contro Krajowa Rada Sądownictwa e CP e DO contro Sąd Najwyższy*, Cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, 19.11.2019, punti 124-125 e 133-134; CGUE, *VQ contro Land Hessen*, 9.7.2020, punti 54-60.

¹⁴ Cfr. *Latvian Saeima gives green light for creation of Economic Affairs Court*, Baltic News Network, 17.6.2020, bnn-news.com/latvian-saeima-gives-green-light-for-creation-of-economic-affairs-court-214579.

¹⁵ Nel giugno 2020, gli emendamenti alla legge sulla responsabilità disciplinare dei giudici (legge del 27 ottobre 1994), alla legge sul potere giudiziario e alla legge sull'ufficio della procura (legge del 19 maggio 1994) hanno eliminato l'immunità di giudici e pubblici ministeri in caso di illeciti amministrativi, conformemente alle raccomandazioni contenute nella Quarta valutazione del Gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa, *Addendum to the Second Compliance Report Latvia*, Strasbourg, 29.10.2020, GrecoRC4(2020)15. Con detta riforma è stato previsto che qualora un magistrato ponga in essere una condotta che integra la fattispecie di illecito amministrativo, poiché contraria alle norme del Codice di etica giudiziaria o perché comunque irrispettosa dello *status* di magistrato, lo stesso è passibile di responsabilità disciplinare, accertata tramite apposito procedimento dinanzi al Consiglio disciplinare della magistratura.

rendendo più robusto il proprio impianto normativo “anticorruzione”¹⁶. Tale modifica contribuisce ad includere la Repubblica di Lettonia nel circuito della cooperazione internazionale per la lotta alla corruzione, grazie alla previsione di una disciplina penale maggiormente uniforme, che favorisce il rispetto del principio di legalità della responsabilità penale anche nella dimensione transnazionale. Nel 2019 è entrata in vigore la legge istitutiva di meccanismi per la denuncia degli illeciti nelle istituzioni pubbliche c.d. *whistleblowing* e negli enti privati con più di cinquanta dipendenti, recentemente aggiornata nel 2020¹⁷. Tali meccanismi, che sono pensati come interni agli enti e alle imprese, prevedono l’intervento di un’autorità indipendente o l’intermediazione del punto di contatto degli informatori, al fine di proteggere l’identità di questi ultimi e salvaguardarli da possibili conseguenze negative. Se, tuttavia, da una parte, l’istituzione a partire dal 2003 di una specifica *task force* anticorruzione, l’Ufficio per la prevenzione e la lotta alla corruzione (*Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs – KNAB*¹⁸), ha comportato un generale miglioramento delle capacità di indagine delle autorità lettoni, dall’altra, il momento processuale presenta ancora diverse debolezze, tanto in termini probatori quanto di durata del processo, che fungono d’ostacolo ad una effettiva punibilità e deterrenza rispetto alle predette ipotesi delittuose. La Lettonia sta altresì lavorando all’elaborazione di una legislazione volta a garantire la trasparenza delle attività di lobbying, nonché a rafforzare la disciplina sul conflitto di interessi¹⁹, specialmente dopo che sono venuti alla luce casi di funzionari pubblici retribuiti da organizzazioni impegnate in attività di sensibilizzazione e lobbying²⁰. A tal proposito nel 2019 il KNAB ha adottato 151 decisioni riguardanti il mancato rispetto della legge sulla prevenzione del conflitto di interessi in azioni di funzionari pubblici²¹.

2.3 Il settore dei media e il rischio di una ingerenza russa occulta

Per quanto riguarda il pluralismo dei media, la Costituzione della Repubblica di Lettonia sancisce la libertà di parola e di informazione e vieta la censura²². La legge sulla stampa e gli altri mass media vieta la creazione di monopoli nel settore della stampa e degli altri media²³. Il Consiglio Nazionale dei Media Elettronici, autorità

¹⁶ Legge di modifica al codice penale dell’11 giugno 2020.

¹⁷ Legge sul *whistleblowing* dell’11 ottobre 2018.

¹⁸ Sito web dell’Ufficio è disponibile a questo indirizzo: knab.gov.lv/en.

¹⁹ Legge sulla prevenzione dei conflitti di interesse nelle attività dei pubblici ufficiali del 25 aprile 2002.

²⁰ Si veda ad esempio quanto riportato a questo indirizzo: delna.lv/en/2019/01/31/the-new-parliament-should-finally-give-latvia-a-lobbying-regulation/.

²¹ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Lettonia*, cit., 9.

²² L’articolo 100 della Costituzione lettone sancisce che: «Ciascuno ha il diritto alla libertà di espressione, che include il diritto di ricevere, conservare e distribuire liberamente informazioni e di esprimere le proprie opinioni. La censura è proibita».

²³ Legge sulla stampa e altri media del 20 dicembre 1990, Sezione 1. *Libertà di stampa*: «Lo scopo di questa legge è proteggere il diritto alla libertà di espressione sancito dalla Costituzione della

lettone per la regolamentazione dei media²⁴, vigila sulla conformità delle attività dei fornitori di servizi mediatici alla Costituzione, alla legge sulla stampa e gli altri mass media, nonché sulle ulteriori normative di settore. Per rispondere alle osservazioni presentate nel 2020 dall'Osservatorio sul pluralismo dei media, che ha riscontrato un rischio complessivo "medio" di compromissione dell'indipendenza dei media e del Consiglio Nazionale dei Media Elettronici²⁵, nel 2020 è stato introdotto il progetto di legge che recepisce la direttiva sui servizi di media audiovisivi, il quale mira a risolvere il problema rafforzando l'indipendenza dell'autorità, includendo una nuova disposizione che prevede che il Consiglio non richieda né riceva istruzioni da alcun altro organismo, intendendo così evitare qualunque forma di condizionamento esterno²⁶. La legge sulla stampa e gli altri

Repubblica di Lettonia. La censura della stampa e degli altri mass media è proibita. La monopolizzazione della stampa e degli altri mezzi di comunicazione di massa è proibita».

²⁴ Il Consiglio Nazionale dei Mass Media Elettronici (CNMME) è un'istituzione indipendente e autonoma che rappresenta l'interesse pubblico nel campo dei mass media elettronici. Le competenze, la composizione e le funzioni del CNMME sono disciplinate dalla legge sui mass media elettronici. I membri del Consiglio sono eletti dal Parlamento e sono nominati dalla Commissione per i diritti umani e gli affari pubblici, previa consultazione con le associazioni professionali e le ONG attive nel settore dei mass media, dell'istruzione, della cultura, delle scienze e dei diritti umani. Il Consiglio supervisiona la conformità delle operazioni dei mass media elettronici con la Costituzione, la legge sui mass media elettronici e altre leggi e regolamenti del settore. Il Consiglio segue i cambiamenti e gli sviluppi internazionali nella politica audiovisiva ed è responsabile dell'elaborazione della strategia nazionale per lo sviluppo dei mass media elettronici. È membro della Piattaforma europea delle autorità di regolamentazione. Il Consiglio partecipa anche a conferenze, seminari e discussioni organizzate da organizzazioni europee, come la Commissione europea, il Consiglio d'Europa e altre autorità di regolamentazione. Il CNMME lavora a stretto contatto con le autorità di regolamentazione lituane ed estoni. Il bilancio dello stato fornisce i finanziamenti necessari per tutte le attività del CNMME. In neplpadome.lv/en/.

²⁵ Cfr. A. Rozukalne, *Country report: Latvia*, in E. Brogi et al. (Eds.), *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era*, European University Institute, 2020, 14: «Nella valutazione degli indicatori che caratterizzano il livello di indipendenza politica, è stato osservato un deterioramento della situazione rispetto agli anni precedenti. La maggiore preoccupazione riguarda l'indipendenza editoriale (71%). La protezione dell'indipendenza editoriale è formalmente riconosciuta nella legge sulla stampa e sugli altri mass media. In realtà, tuttavia, non esiste un meccanismo sviluppato per la protezione dell'indipendenza. I redattori devono sempre più allinearsi con gli interessi dei loro proprietari. Molti redattori di media commerciali in Lettonia stanno diventando sempre più fornitori rispetto agli interessi degli inserzionisti, impegnandosi in pratiche collaborative per garantire la sostenibilità delle aziende mediatiche. In pratica, questo significa che i giornalisti producono contemporaneamente contenuti professionali e articoli promozionali, notizie, interviste volte a soddisfare le esigenze dei loro inserzionisti. Anche se i direttori dei media credono che l'influenza politica sia insignificante e invisibile, i proprietari di media influenti sono ancora strettamente associati ai politici in Lettonia. I tentativi di ottenere il controllo politico sui media non sono diminuiti dal precedente studio del 2018. Pertanto, l'indicatore sull'indipendenza politica dei media mostra un rischio medio ma vicino all'alto (60%)», cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67808/latvia_results_mpm_2020_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁶ Progetto di legge nr. 90/TA-350 (2020) di recepimento della direttiva sui servizi di media audiovisivi (Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, OJ L 95, 15.4.2010, 1-4).

mass media include anche una disposizione che obbliga i fondatori e i proprietari di mezzi di comunicazione di massa che siano società di capitali a informare l’Autorità del registro delle imprese dei propri beneficiari effettivi al momento della presentazione di una domanda di registrazione. Le informazioni sulla proprietà sono a disposizione del pubblico attraverso il sito web del registro delle imprese. A tal proposito l’Osservatorio sul pluralismo dei media sempre nel 2020 ha riscontrato una forte concentrazione della proprietà dei media in capo a poche imprese nel mercato lettone²⁷. Da qui l’importanza di garantire piena trasparenza nella proprietà dei media. Il settore dei media costituisce infatti un ambito strategico capace di giocare un ruolo chiave nelle società democratiche. Non è infatti un caso che il Consiglio Nazionale dei Media Elettronici nel luglio 2020 e successivamente nel febbraio 2021 abbia vietato a diverse emittenti televisive, tutte di matrice russa, di operare in Lettonia²⁸.

Quanto all’attività giornalistica, come sopra ricordato, il diritto all’informazione è riconosciuto dalla Costituzione lettone e la legge sulla stampa e gli altri mass

24),

titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/664611FB1287C91BC2258557002A2EDE?OpenDocument.

²⁷ A. Rozukalne, *Country report: Latvia*, cit., 13: «Il livello di concentrazione del mercato dei media in Lettonia è alto in tutti i segmenti. La legge non stabilisce limiti in base al numero di licenze, allo *share* di pubblico, alla circolazione, ecc. per la stampa e il mercato dei media digitali. Le regole generali sulla concorrenza considerano una posizione come dominante sul mercato a partire dal 40% (della quota di mercato), ma non ci sono criteri e soglie specifiche per le nuove società di media, né esiste una legge con soglie in relazione ai fenomeni di concentrazione trasversale dei media. La protezione generale della concorrenza difficilmente si adatta al mercato nazionale dei media dove, a causa del pubblico ridotto, solo pochi attori possono avere successo in ogni segmento».

²⁸ Si legge sul sito ufficiale del CNMME, tra le notizie del 7.7.2020: «Dmitry Kiselyov, che è sulla lista delle sanzioni del Consiglio dell’Unione europea, ha il pieno controllo sui programmi televisivi di RT (precedentemente noto come Russia Today) secondo il decreto firmato da Vladimir Putin, presidente della Federazione Russa [...]. Il CNMME ritiene che il pubblico (lettone) abbia il diritto di conoscere i fatti. ‘Il CNMME in qualità di autorità regolatrice dei media elettronici lettoni informerà i regolatori dei media dell’Unione europea su tali fatti, che rivelano la connessione tra Kiselyov, soggetto alla lista delle sanzioni UE, e il programma RT. Inoltre, il CNMME si aspetta che una decisione simile sia presa anche dagli altri Stati membri dell’Unione europea’ ha detto il presidente della CNMME, Ivars Āboliņš. Ci sono diversi programmi inclusi nella lista dei programmi audio e audiovisivi ritrasmessi in Lettonia i cui beni, risorse finanziarie e risorse economiche sono controllati di fatto da una persona – Dmitry Kiselyov – tramite l’unico azionista del proprietario dei programmi. Secondo quanto riferito dall’agenzia di sicurezza, i programmi televisivi ‘RT (Russia Today)’, ‘RT (Russia Today) HD’, ‘RT (Russia Today) Arabic’, ‘RT (Russia Today) Spanish’, ‘RT Documentary (HD)’, ‘RT Documentary’, e ‘RT TV (Russia Today TV)’ che vengono distribuiti sul territorio lettone sono di proprietà e sotto il controllo di Dmitry Kiselyov, che è soggetto a sanzioni. *Di conseguenza, il CNMME ha deciso di limitare la distribuzione di sette programmi in Lettonia, che secondo le autorità di sicurezza lettoni sono i canali più influenti della propaganda russa in Europa occidentale* (corsivo mio). La decisione è entrata in vigore il 6 luglio», neplpadome.lv/en/home/news/news1/neplp-kiselyov,-who-is-on-the-eu-sanction-list,-ensures-full-control-over-rt.html. Successivamente nel febbraio 2021 il CNMME ha sospeso ulteriori 16 emittenti, tutte di matrice russa, così come riportato sempre sullo stesso sito dell’Autorità, neplpadome.lv/en/home/news/news1/neplp-kiselyov,-who-is-on-the-eu-sanction-list,-ensures-full-control-over-rt.html. Sono pubblicati anche i rispettivi provvedimenti adottati dall’Autorità lettone.

media, nel regolare l'esercizio della professione, prevede una serie di diritti e doveri in capo ai giornalisti²⁹. L'Osservatorio sul pluralismo dei media nell'ultima relazione ha stimato come "basso" il rischio legato ad una possibile compromissione del diritto all'informazione e delle garanzie per la professione giornalistica³⁰. Il Report dell'Unione, tuttavia, dà conto di alcuni fattori preoccupanti che in futuro potrebbero incidere negativamente sulla libertà di espressione e di informazione giornalistica nella Repubblica di Lettonia. Oltre alla previsione della pena detentiva in caso di diffamazione a mezzo stampa, negli ultimi anni si è registrato un aumento di insulti e attacchi nei confronti dei giornalisti, sia online che da parte di alcuni esponenti politici, che, specialmente in periodo di campagna elettorale, ricorrono ad azioni giudiziarie temerarie per scoraggiare le attività di indagine e informazione svolte dalla stampa e dai media³¹.

2.4 Pandemia da SARS-CoV-2: uno "stress test" sullo Stato di diritto in Lettonia

Rispetto alla pandemia da SARS-CoV-2, che ha costituito in tutto il mondo un vero e proprio "stress test" per la garanzia dello Stato costituzionale liberal-democratico, rappresentando in molti casi l'occasione perfetta per limitare arbitrariamente le libertà e i diritti dei cittadini facendo leva sulla paura e sull'argomento della inevitabile prevalenza del diritto alla salute pubblica, la Repubblica di Lettonia non ha riscontrato *backslides* in senso autoritario.

Il Parlamento monocamerale lettone ha infatti continuato a lavorare a distanza per tutto il periodo emergenziale con il supporto della piattaforma *e-Saeima*, potendo in questo modo esercitare la propria funzione di controllo sull'operato del governo nonostante le restrizioni³². Allo stesso modo l'ordinamento giudiziario, già altamente informatizzato, così come la stessa Corte costituzionale hanno potuto continuare a svolgere le proprie funzioni di controllo e bilanciamento rispetto agli altri poteri dello Stato, senza particolari difficoltà. Nonostante le ormai note limitazioni alle libertà fondamentali che la pandemia ha imposto anche in

²⁹ Legge sulla stampa e altri media del 20 dicembre 1990.

³⁰ A. Rozukalne, *Country report: Latvia*, cit., 11-12.

³¹ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Lettonia*, cit., 11.

³² A. Rodina, I. Lībina-Egnere, *The Latvian Parliament and the Covid-19 pandemic*, Robert Schuman Foundation, 13.11.2020: «Durante la situazione di emergenza, il *Saeima* si è riunito 43 volte e ha adottato circa 100 leggi. Si può dunque affermare che il lavoro del *Saeima* in relazione alla propria funzione di controllo (sull'attività del governo) è stato significativo durante tutto il periodo della situazione di emergenza e sta continuando», robertschuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament_Latvia.pdf. L'adozione della piattaforma elettronica online è stata resa possibile in particolare grazie ad un'interpretazione evolutiva dell'articolo 51 della Costituzione lettone, il quale stabilisce che: «Il *Saeima* si riunisce a Riga, e solo in circostanze straordinarie può riunirsi altrove». Dunque, è prevalsa infine l'opinione per cui la norma costituzionale mira a garantire la continuità della capacità decisionale del *Saeima* in quanto è prevista espressamente la possibilità in circostanze straordinarie di riunirsi in altro luogo, quindi anche online. Sulla forma di governo lettone Cfr. Badovskis *et al.*, *Public law*, in T. Kerikmäe *et al.* (Eds.), *The Law of the Baltic States*, cit., 191-203.

democrazie consolidate di lungo corso, l'assemblea legislativa lettone, dunque, è stata in grado di assicurare lo svolgimento e l'integrità del dibattito parlamentare e di mantenere nell'assetto dei poteri pubblici la centralità decisionale, come solo pochi altri Stati, anche in Europa, sono riusciti a fare³³.

3. La Repubblica di Lituania: nuovo alfiere dello Stato di diritto nell'Unione

3.1. Verso una progressiva emancipazione del potere giudiziario

Il Report della Commissione relativo alla Lituania mette anzitutto in evidenza le molteplici riforme adottate sia in relazione alle procedure di nomina dei giudici, quanto alla struttura della Corte suprema e alla mappa giudiziaria, che sembrano aver avuto un impatto positivo sull'efficienza e sulla qualità del sistema giudiziario³⁴. Proprio nel 2020 sono entrate in vigore le nuove disposizioni sulle nomine dei componenti della magistratura³⁵. Le modifiche alla Legge sui tribunali³⁶ hanno in particolare rafforzato il ruolo del Consiglio giudiziario, organo di autogoverno della magistratura, all'interno della Commissione per la selezione dei candidati agli uffici giudiziari, aumentandone i componenti. La Commissione risulta così composta da tre membri togati selezionati dal Consiglio giudiziario e da quattro membri "laici" scelti dal presidente della Repubblica. Prima invece le nomine per la composizione della Commissione erano concentrate, tanto per i membri togati quanto per quelli "laici", nelle mani del presidente della Repubblica³⁷. Anche la funzione di approvazione dei criteri di selezione per i nuovi magistrati è stata trasferita in capo al Consiglio giudiziario.

Sempre nel 2020, la Corte costituzionale ha chiarito che le immunità costituzionalmente previste per i magistrati, che richiedono una previa autorizzazione da parte del Parlamento, si riferiscono solo alle misure restrittive della libertà individuale, non rientrando dunque tra queste le perquisizioni³⁸. Tale pronuncia, in particolare, è intervenuta a sconfessare il *dictum* emanato l'anno precedente dalla Corte Suprema lituana, stigmatizzato dallo stesso Procuratore

³³ I. Ziemele, *Liberal Values, Covid-19 and the Judiciary*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, No. 2, 2020, 159-164; B. Monciunskaitė, *The COVID-19 Crisis in Latvia. A Way Out of Successive States of Emergency?*, in *VerfBlog*, 28.4.2021.

³⁴ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Lituania*, Bruxelles, 30.9.2020, SWD(2020) 314 final, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602579986149&uri=CELEX%3A52020SC0314.

³⁵ Si veda in particolare l'art. 9 (che modifica l'art. 54 della Legge sui tribunali), Legge n. XIII-2372, 16.7.2019.

³⁶ Legge sui tribunali n. I-480 del 31 maggio 1994.

³⁷ Sull'evoluzione dell'ordinamento giudiziario lituano, in chiave critica soprattutto sulla trasparenza delle nomine e sul rapporto tra politica e magistratura, Cfr. J. Prapiestis, D. Prapiestis, *Development of the Justice System in Lithuania: Revolution, Evolution or Involution?*, in G. Švedas, D. Murauskas (Eds.), *Legal Developments During 30 Years of Lithuanian Independence*, Springer Nature, 2021, 74-99.

³⁸ Corte costituzionale della Repubblica di Lituania, decisione n. KT41-N4/2020, 9.3.2020, lrkt.lt/data/public/uploads/2020/06/2020-03-09_kt41-n4_ruling.pdf.

generale, con il quale quest'ultima aveva statuito che nelle indagini penali quando si procede a perquisizione nei confronti di un magistrato la stessa deve sempre essere autorizzata dal Parlamento (il *Seimas*) o dal Presidente della Repubblica³⁹.

Alla Corte costituzionale è stata sottoposta altresì la questione relativa alla mancata conferma con voto parlamentare della nomina da parte del Presidente della Repubblica del nuovo Presidente del supremo organo della giustizia lituana. La Corte ha infine stabilito l'incostituzionalità di tale operazione, ripristinando il magistrato nella carica di Presidente della Sezione Civile della Corte suprema⁴⁰.

In generale il sistema giudiziario presenta buoni risultati in termini di efficienza, con tempi brevi dei procedimenti e un numero ridotto di arretrati, e sono previste nuove misure per migliorarlo ulteriormente. È diffuso l'uso di strumenti digitali, in particolare per quanto riguarda la gestione elettronica delle cause. Inoltre, presso tutti i tribunali sono disponibili le statistiche sulla produttività dei rispettivi organi giurisdizionali⁴¹.

3.2 Un quadro giuridico anticorruzione sempre più al passo con gli standard internazionali

Quanto alla lotta alla corruzione, la Repubblica di Lituania attraverso riforme sistematiche si è quasi completamente uniformata agli standard internazionali in materia, prevedendo da ultimo con una modifica alla legge sulla prevenzione della corruzione l'obbligo giuridico dei funzionari pubblici di segnalare eventuali casi di corruzione quando entrano in possesso di informazioni credibili su un reato o sono testimoni di potenziali reati⁴². Sono state inoltre previste misure per la protezione degli informatori⁴³. Un ruolo importante in tale settore è rivestito dal servizio investigativo speciale, che associa coordinamento strategico e competenze preventive ai poteri investigativi⁴⁴. Inoltre, la Commissione di Etica della Funzione

³⁹ Sentenza della Corte Suprema lituana del 5 novembre 2019, n. 2K-7-174-303/2019. Cfr. V. Sinkevičius, *Teisėjų imuniteto konstitucinis turinys* [Contenuto costituzionale dell'immunità giudiziaria], in L. Jakulevičienė, V. Sinkevičius (Eds.), *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai* [Legge lituana 2020: modifiche sostanziali], II, 2020, 27-33, repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/17064/Lietuvos_teis%c4%97_II_dalis.pdf?sequence=1 &isAllowed=y.

⁴⁰ Corte costituzionale della Repubblica di Lituania, *Dėl atleidimo iš Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininko pareigų* [Per quanto riguarda il licenziamento dalla carica di Presidente della Divisione Cause Civili della Corte Suprema della Lituania], nn. 8/2020-9/2020-12/2020, 2.9.2020, lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2213/content.

⁴¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The 2020 EU Justice scoreboard*, COM(2020) 306, Luxembourg, 2020, figure 40, 27, 13, 6 e 7.

⁴² Legge n. XIII-1298 del 27 giugno 2018 che modifica la legge sulla prevenzione della corruzione, n. IX-904 del 28 maggio 2002.

⁴³ Legge sulla tutela degli informatori n. XIII-804 del 28 novembre 2017.

⁴⁴ Il servizio investigativo speciale della Repubblica di Lituania (STT) è un corpo dello stato posto alle dipendenze del Presidente della Repubblica e del *Seimas*. L'STT venne fondato nel 1997, dopo una serie di scandali aventi ad oggetto episodi corruttivi che avevano riguardato la neonata

Pubblica (COEC) è stata incaricata di supervisionare le attività di lobbying, anche attraverso la gestione di un apposito registro pubblico⁴⁵. Il legislatore lituano ha altresì approvato una legge per evitare il fenomeno delle cc.dd. “porte girevoli”, prevedendo un periodo di “pausa” per i dipendenti pubblici che intendono lasciare il proprio incarico per approdare in società private. Tali soggetti non possono essere assunti se, nel corso dell’anno precedente, hanno direttamente assunto decisioni in relazione all’attività di supervisione, di controllo, oppure hanno concesso finanziamenti pubblici o in ogni modo inciso sul patrimonio della persona giuridica, a prescindere dalla forma di quest’ultima, presso la quale intendono lavorare⁴⁶. Sono stati adottati anche provvedimenti volti a prevenire l’insorgere di conflitti di interessi, imponendo a tutti coloro che esercitano funzioni pubbliche, e ai relativi coniugi, di provvedere a dichiarare i propri interessi pubblici e privati, nonché a scongiurare qualunque comportamento che possa sollevare dubbi circa la propria integrità⁴⁷.

3.3 La fragilità del settore dei media in Lituania: un “asset” sotto scacco

Rispetto al tema del pluralismo dei media, la Costituzione lituana riconosce il diritto fondamentale alla libertà di espressione, il diritto all’informazione, vieta la censura e la monopolizzazione dei mezzi di informazione e comunicazione⁴⁸. Diversi organismi operano nel settore dei media: la Commissione radiotelevisiva

Repubblica. Inizialmente venne istituito presso il Ministero dell’Interno, per poi passare a partire dagli anni 2000 nell’orbita del Parlamento e del Presidente della Repubblica.

⁴⁵ A partire dal 1° aprile 2021 in particolare è entrata in vigore la nuova normativa lituana in materia di lobbismo (Legge n. XIII-3170 del 26 giugno 2020, che interviene a modificare la legge sul lobbismo n. VIII-1749 del 27 giugno 2000).

⁴⁶ Legge n. XIII-2274 del 27 dicembre 2019, che modifica la legge sul coordinamento degli interessi pubblici e privati nell’ambito della funzione pubblica, n. VIII-371 del 2 luglio 1997.

⁴⁷ Legge n. VIII-371 del 2 luglio 1997 e successive modifiche.

⁴⁸ Costituzione della Repubblica di Lituania, art. 25, commi 1, 2, 3: «L’essere umano ha il diritto di avere le proprie convinzioni e di esprimerle liberamente. L’essere umano non deve essere ostacolato nel cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee. La libertà di esprimere convinzioni, di ricevere e di diffondere informazioni non può essere limitata se non dalla legge, se ciò è necessario per proteggere la salute, l’onore e la dignità, la vita privata e la morale di un essere umano, o per difendere l’ordine costituzionale». Art. 44: «La censura dell’informazione di massa è proibita. Lo Stato, i partiti politici, le organizzazioni politiche e pubbliche, e altre istituzioni o persone non possono monopolizzare i mass media».

lituana (LRTK)⁴⁹, l'Ispettorato per l'etica dei giornalisti⁵⁰, l'associazione per l'etica nell'informazione pubblica⁵¹.

Nella propria relazione del 2020 l'Osservatorio sul pluralismo dei media ha qualificato come “molto basso” il rischio di mancanza di indipendenza e di inefficacia dell'attività dell'autorità lituana di regolamentazione dei media. Invece è stato giudicato a “medio rischio” il livello di trasparenza della proprietà effettiva dei media. Nonostante la legge lituana in materia di informazione dell'opinione pubblica imponga alle società che operano nel settore della comunicazione e dell'informazione di comunicare i dati sulla effettiva proprietà delle strutture al Ministero della Cultura, le informazioni pubbliche in realtà risultano limitate e obsolete⁵². Tale situazione, in particolare, finisce per collidere con la Direttiva sui

⁴⁹ La Commissione Radiotelevisiva della Lituania (RTCL) è un organismo indipendente che risponde al *Seimas* (Parlamento). Regola e controlla le attività delle emittenti di programmi radiofonici e televisivi, nonché dei fornitori di servizi di media audiovisivi e di piattaforme di condivisione video. Controlla anche le attività delle ri-emittenti che operano sul territorio della Repubblica di Lituania e di ogni altra persona che fornisce agli utenti della Repubblica di Lituania il servizio di diffusione di programmi televisivi o di singoli programmi via Internet. La RTCL partecipa alla formazione della politica audiovisiva nazionale. A partire dal 1° aprile 2019, vigila anche sulla protezione del diritto d'autore su Internet. La RTCL è composta da 11 membri: due membri sono nominati dal Presidente della Repubblica, tre membri (uno dei quali dai gruppi politici di opposizione) sono nominati dal *Seimas* su raccomandazione della Commissione per la cultura, tre membri sono nominati dall'Associazione lituana degli artisti, un membro dalla Conferenza episcopale lituana, un membro dall'Unione dei giornalisti lituani, e un membro dalla Società dei giornalisti lituani. I membri della Commissione sono nominati per un periodo di quattro anni e non possono servire per più di due mandati di seguito. La missione della RTCL è di assicurare che i consumatori abbiano accesso a contenuti di qualità, cioè a programmi radiofonici e televisivi che siano conformi ai requisiti di legge, che rispettino i principi della libertà di parola, di religione e di coscienza, che promuovano la diversità delle opinioni, lo sviluppo della democrazia e della cittadinanza, che promuovano e proteggano i valori culturali nazionali e che proteggano la società dai discorsi di odio e di incitamento alla guerra. L'obiettivo della RTCL è quello di creare condizioni operative uguali per tutti gli attori del mercato sorvegliati dalla RTCL e di proteggere i diritti e gli interessi legittimi dei consumatori di servizi di media audiovisivi.

⁵⁰ La missione dell'ispettore e dell'ufficio da lui diretto è di assicurare che l'informazione pubblica sia rispettosa dei diritti umani e delle libertà, di sviluppare la società civile e l'approccio critico ai processi di informazione pubblica, di aumentare la consapevolezza giuridica pubblica e la consapevolezza dei diritti umani, di favorire una relazione sostenibile tra i produttori e i divulgatori dell'informazione pubblica e il pubblico in generale e di promuovere la responsabilità dei produttori e divulgatori dell'informazione pubblica. L'obiettivo strategico dell'Ufficio è la protezione dei diritti umani nei media.

⁵¹ L'Associazione per l'etica nella fornitura di informazioni al pubblico è un organismo di autoregolamentazione dei produttori di informazioni pubbliche, divulgatori, giornalisti e altri soggetti partecipanti al settore dei media. La stessa cerca di garantire il rispetto delle disposizioni del Codice etico nella fornitura di informazioni al pubblico, promuovere principi etici nella fornitura di informazioni al pubblico e sensibilizzare il pubblico per la valutazione dei processi di informazione pubblica e l'uso delle informazioni pubbliche. L'Associazione è composta da organizzazioni che riuniscono produttori, divulgatori e giornalisti di informazione pubblica, e le norme del Codice si applicano alle attività dei membri di tali organizzazioni.

⁵² A. Balcytiene, K. Juraite, *Country report: Lithuania*, in E. Brogi *et al.* (Eds.), *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era*, cit., 11,

servizi di media audiovisivi, che, al contrario, incoraggia gli stati membri ad adottare misure legislative che spingano i fornitori dei servizi a rendere accessibili le informazioni sul loro assetto proprietario, compresi i proprietari effettivi⁵³. Sempre l'Osservatorio del pluralismo nel 2020 ha evidenziato con preoccupazione, indicandone come "alto" il livello di possibile compromissione dell'indipendenza, il tema della proprietà politica indiretta dei media attraverso il ricorso a società controllate, soprattutto a livello locale e regionale. Ciò in un contesto in cui si riscontra una elevata concentrazione della proprietà dei mezzi di informazione. In Lituania infatti poche imprese possiedono la maggior parte dei mezzi di informazione⁵⁴. A tal proposito il Governo lituano ha elaborato apposite linee guida – *Strategic Directions of the Public Information Policy 2019-2022* –, che prevedono una serie di misure volte a rafforzare il pluralismo dei media in Lituania⁵⁵.

3.4 Lo Stato di diritto in Lituania sotto sforzo pandemico

La pandemia da SARS-CoV-2 ha indubbiamente posto sotto sforzo tutte le liberal-democrazie, da una parte determinando una assoluta preponderanza dei governi sui parlamenti, dall'altra, imponendo un difficile bilanciamento tra diritto alla salute pubblica e libertà classiche. In questo, lo Stato di diritto in Lituania, diversamente da quanto avvenuto in Lettonia, è risultato piuttosto scosso. Nel

cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67809/lithuania_results_mpm_2020_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁵³ Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), OJ L 95, 15.4.2010, 1-24.

⁵⁴ A. Balcytiene, K. Juraite, *Country report: Lithuania*, cit., 11-12: «La proprietà dei media in Lituania rimane altamente concentrata (il livello di rischio per la concentrazione dei media è valutato al 73%) con un piccolo numero di aziende che possiedono la maggior parte dei media in diversi settori. Un alto livello di rischio del 75% è generato anche dalla concentrazione delle piattaforme online [...] La tendenza generale alla concentrazione dei media appare davvero impegnativa e persino preoccupante per un mercato dei media piccolo e in costante diminuzione a causa del peggioramento della situazione demografica nel paese. Un altro importante indicatore dell'influenza commerciale e dei proprietari sui contenuti editoriali sta dimostrando un rischio elevato del 67% [...] Il tema della proprietà politica indiretta dei media rimane una delle questioni più delicate in Lituania. I legami politici con la proprietà dei media prevalgono soprattutto nei media locali e regionali tramite società controllate che perseguono interessi politici. La mancanza di trasparenza della proprietà dei media e dell'indipendenza editoriale, oltre a strumenti di autoregolamentazione relativamente deboli, portano a un punteggio ad alto rischio dell'indipendenza politica dei media (un aumento del rischio dal 56% al 69%)».

⁵⁵ Ministro della Cultura della Repubblica di Lituania, Ordine sui settori di politica strategica per la politica dell'informazione pubblica, approvazione per l'anno 2019-2022, n. IV-91, 19.2.2019. L'obiettivo principale di questo documento politico è quello di rafforzare un'informazione pubblica sostenibile, trasparente e vitale attraverso l'attuazione delle seguenti direzioni strategiche: politica di informazione pubblica sostenibile, coordinata, trasparente e indipendente; informazione pubblica di alta qualità, diversificata, accessibile e credibile; sostegno statale e politica fiscale sostenibili; una società che sviluppa costantemente le proprie capacità di alfabetizzazione e capace di resistere alle minacce dell'informazione.

febbraio 2020, infatti, il Governo lituano ha dichiarato, su proposta della Commissione sulle Situazioni Estreme, lo stato di «situazione estrema» e non lo stato di emergenza, costituzionalmente previsto⁵⁶. Il Primo Ministro ha nominato il Ministro della Salute «Responsabile operativo per le situazioni estreme a livello nazionale». Successivamente il 14 marzo 2020 il Governo ha emanato la Risoluzione n. 207⁵⁷ con la quale ha introdotto la quarantena in tutto il paese, con la relativa limitazione di diritti fondamentali. La Risoluzione che dichiara la quarantena è una fonte del diritto secondaria, che trova il proprio presupposto legale nella Legge sulla Protezione Civile⁵⁸ e la Legge sulla Prevenzione e il Controllo delle Malattie Infettive⁵⁹. A tal proposito occorre notare che il Governo nell’emanare la Risoluzione con la quale ha disposto la quarantena ha imposto restrizioni che non era legittimato ad adottare, giustificandole sulla base dell’urgenza della situazione da fronteggiare. Il Parlamento è dunque dovuto ricorrere a una legge “sanatoria”, che ha modificato, con efficacia retroattiva, la Legge sulle Malattie Infettive, evenienza che già di per sé solleva dubbi sulla legittimità costituzionale dell’operato del Governo. L’intervento legislativo, in particolare, ha inteso ampliare i poteri del Governo, consentendogli di stabilire condizioni speciali per la circolazione e di porre restrizioni alle attività commerciali. Dal canto suo il *Seimas* ha subito pesanti limitazioni. Lo stesso, infatti, si riunisce una volta alla settimana in sedute urgenti solo per discutere le proposte di legge governative relative al Covid-19. La marginalizzazione dell’assemblea legislativa in un momento così delicato per i diritti fondamentali ha sollevato molteplici critiche in dottrina, proprio per le libertà coinvolte e il mezzo, una fonte di rango secondario, con il quale le stesse sono state comprese. Le misure del Governo hanno infatti inciso significativamente sulla libertà di movimento, la libertà di riunione, il diritto alla vita privata e familiare, il diritto alla proprietà, il diritto all’istruzione, il diritto alla salute. Inoltre, com’è noto le restrizioni non hanno coinvolto tutti allo stesso modo, ma hanno avuto un impatto negativo maggiore proprio sui soggetti più vulnerabili: minori, donne, migranti, anziani, detenuti. Dubbi di costituzionalità sono sorti anche in relazione alla proporzionalità dei provvedimenti adottati dal Governo, soprattutto in relazione alle esorbitanti sanzioni pecuniarie (fino a 6.000 euro di multa in caso di trasgressione) e anche carcerarie che sono state introdotte appositamente per contrastare la pandemia, nonché per le modalità, asseritamente arbitrarie o in ogni caso non trasparenti, con le quali le stesse sono state attuate dagli organi di polizia⁶⁰. Sul punto è intervenuto

⁵⁶ Come dichiarato nel sito ufficiale del Governo, lrvt.lt/aktuali-informacija/informacija-del-naujojo-koronaviruso/svarbiausia-informacija/2020-02-26-paskelbta-valstybes-lygio-ekstremalioji-padetis-del-koronaviruso-gresmes.

⁵⁷ Risoluzione del Governo della Repubblica di Lituania, n. 207 del 14 marzo 2020, e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/deaf8694663011eaa02cacf2a861120c.

⁵⁸ Legge sulla protezione civile della Repubblica di Lituania, n. VIII-971 del 15 dicembre 1998.

⁵⁹ Legge sulla Prevenzione e il Controllo delle Malattie Infettive, n. I-1553 del 25 settembre 1996.

⁶⁰ E. Dagilytė, A. Padskočimaitė, A. Vainorienė, *Lithuania’s Response to COVID-19: Quarantine Through the Prism of Human Rights and the Rule of Law*, in *VerfBlog*, 14.5.2020; Lithuanian Social Research Centre, *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications*,

anche l'*Ombudsman* lituano, istituzione statale responsabile di verificare il rispetto dei diritti fondamentali. Nel rapporto sulle misure della prima quarantena (primavera 2020), l'*Ombudsman* si è detto preoccupato in relazione all'isolamento forzato di persone di ritorno dall'estero, avvenuto per un breve periodo nel marzo 2020, per il ricovero obbligatorio fino a un mese senza la decisione di un tribunale, nonché la decisione di rinviare tutta l'assistenza sanitaria non essenziale. Quest'ultimo ha emanato una serie di raccomandazioni, comunque non vincolanti per il Governo. Non v'è dubbio, dunque, come sostenuto da autorevole dottrina⁶¹, che un più ampio coinvolgimento del *Seimas* nel procedimento di adozione dei provvedimenti restrittivi avrebbe conferito agli stessi maggiore legittimità democratica, trasparenza e comprensibilità che ne avrebbero così favorito la volontaria esecuzione da parte dei cittadini.

4. Riflessioni e auspici sullo Stato di diritto nell'Unione Europea del domani

In piena controtendenza rispetto all'ondata globale di regresso democratico che da ultimo sta travolgendo anche le democrazie liberali cc.dd. consolidate, le Repubbliche di Lettonia e Lituania stanno ponendo in essere azioni volte a far progredire lo Stato di diritto, la democrazia e la più ampia tutela dei diritti fondamentali nei propri ordinamenti. Le stesse, infatti, sono ormai giunte ad assicurare ai cittadini elevati standard di garanzia, finendo in questo modo addirittura per superare comparativamente molti di quei Paesi fondatori che per anni avevano costituito nell'ambito dell'Unione un modello di riferimento⁶².

Lunghi periodi di occupazione straniera da parte di regimi totalitari hanno reso molto chiaro a tali giovani ordinamenti il caro prezzo che diritti e libertà scontano quando populismo, nazionalismo e manipolazione dell'informazione cominciano a prendere il sopravvento sulla società. In questo senso i valori del costituzionalismo contemporaneo e dell'Unione Europea hanno suscitato nelle due Repubbliche baltiche, ancora oggi minacciate nelle loro sovranità e identità costituzionali, una grande forza attrattiva. Vale dunque la pena chiedersi, quale sarà il ruolo che tali Paesi eserciteranno in futuro nell'Unione? Potrebbero forse divenire i nuovi baluardi della liberal-democrazia e dello Stato di diritto? Il futuro della *Rule of Law* in Europa è ancora tutto da scrivere, ma certamente i venti illiberali che soffiano da Oriente dovrebbero metterci in guardia sui possibili pericoli che lo Stato di diritto e in generale i principi del costituzionalismo, dati molto spesso per scontati, potrebbero subire. In questo senso il meccanismo per lo Stato di diritto elaborato

24.3.2020; V. Mikelenas, *Coronavirus and the Law: Lithuanian Experience*, in E. Hondius et al. (Eds.), *Coronavirus and the Law in Europe*, Intersentia online, intersentiaonline.com/bundle/coronavirus-and-the-law-in-europe. E. Dagilytė, A. Padskočimaitė, *Lithuania's Two COVID-19 Quarantines: Challenges and Lessons for the Rule of Law and Human Rights*, in *VerfBlog*, 23.4.2021.

⁶¹ *Supra* nota 60.

⁶² Come emerge chiaramente dal grafico complessivo sulla *Rule of Law* in Europa, ruleoflaw.lisboncouncil.net/.

dalla Commissione Europea sarà di per sé sufficiente? Oppure l'Unione dovrà ripensare le proprie linee d'azione?

3 • 2 • 2021



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Cile: tra retaggi autoritari e democrazia incompleta

A. Guida

ISSN: 2612-6672

Cile: tra retaggi autoritari e democrazia incompleta

*Alessandro Guida**

Abstract

The constituent process in which Chile is currently engaged has opened a new phase in the history of the Latin American nation. On the table, in fact, there is not “only” the adoption of a new constitution, but a fundamental pillar of the dictatorial legacy. Legacy that calls into question the profound lacerations produced by the extremely complex civic-military regime, which guided the country from 1973 to 1990, as well as the limits, contradictions and complicities of the period of democratic governments.

Keywords: Chile – Dictatorship – Constitution – Transition – Authoritarian Legacies

SOMMARIO: 1. La dittatura cilena. 2. La Costituzione del 1980. 3. Il plebiscito del 1988 e la “democrazia”. 4. Gli anni dell’interminabile “transizione”. 4.1 I governi Aylwin e Frei Ruiz-Tagle. 4.2 Da Lagos alla Bachelet. 5. Conclusioni.

* Professore a contratto di Storia delle Relazioni Interamericane e assegnista di ricerca, Università di Napoli “L’Orientale”. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Valentina Paleari.

1. *La dittatura cilena*

L'11 settembre del 1973, le Forze Armate in Cile rovesciavano il leader socialista Salvador Allende e davano inizio a una feroce e longeva dittatura. Gli anni di governo di UP (Unidad Popular, 1970-1973) si erano contraddistinti per un clima estremamente conflittuale sul piano politico e sociale. Con la “via cilena al socialismo”, ovvero il progetto di portare avanti una transizione al socialismo nel rispetto della legalità e delle istituzioni democratiche, le forze di UP avevano tentato di sfuggire alla regola storica secondo la quale una «*revolución es siempre un ejercicio de violencia*»; un ottimismo probabilmente figlio di una falsa percezione, ovvero «*de la invención de Chile como una sociedad que aguantaba todos los experimentos políticos, una sociedad que siempre encontraba la forma de regular la conflictividad*»¹. Ben presto, infatti, l'azione del governo si scontrò con l'ostruzionismo di un'opposizione maggioritaria in Parlamento – su tutti, il PN (Partido Nacional) di destra, ed il PDC (Partido Demócrata Cristiano), di centro –, con un potere giudiziario sempre pronto a ostacolare le sue iniziative, con una permanente azione di sabotaggio economico interno e internazionale, con una massiccia campagna di propaganda, condotta dai media di destra e finanziata dall'estero (Stati Uniti), finalizzata a screditare l'esecutivo. Quando la violenza si manifestò in tutta la sua brutale e inedita spettacolarità la mattina dell'11 settembre 1973, con il bombardamento del palazzo presidenziale da parte dell'Aviazione, il Cile si trovava, in pratica, nel pieno della lotta di classe. Lotta all'interno della quale le Forze Armate, ispirate dalla cosiddetta Dottrina della Sicurezza Nazionale (DSN)², presero parte, abbandonando la neutralità («*constitucionalismo formal*»³) che aveva contraddistinto l'istituzione militare nei decenni precedenti, in favore di un chiaro allineamento con un settore della

¹ T. Moulian, *Chile actual. Anatomía de un mito*, LOM, 2002, 154-157.

² La DSN era una dottrina basata sul principio fondamentale del bipolarismo. Il mondo era diviso in due campi contrapposti e irriducibili, l'Occidente e il Comunismo, e questo antagonismo doveva rappresentare il primo postulato non solo di politica estera, ma anche di politica interna di tutti gli Stati. Nella prospettiva della DSN, la nazione era vista come un organismo vivente la cui funzione principale doveva essere quella di rafforzare il potere nazionale e di difendersi da ogni aggressione esterna e interna. Sulla base di questo, sostituendo le frontiere territoriali con quelle ideologiche e affiancando al nemico esterno quello interno, la Dottrina della Sicurezza Nazionale rielaborava il concetto di guerra totale come lotta alla sovversione, rendendola una guerra che si sarebbe dovuta combattere a livello politico, economico, sociale, psicologico, e non solo militare. La sicurezza andava di pari passo con l'obiettivo di perseguire lo sviluppo sul piano economico. Sul tema si vedano, tra gli altri: AA.VV., *Dos ensayos sobre seguridad nacional*, Vicaría de la Solidaridad, 1979; A. Varas, F. Agüero, *El proyecto político-militar*, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2011.

³ Sull'evoluzione delle relazioni civico-militari in Cile dalla fine dell'Ottocento al colpo di Stato del 1973, si vedano di A. Varas: (con F. Agüero, F. Bustamante) *Chile, Democracia, Fuerzas Armadas*, FLACSO, 1980; *Los militares en el poder. Régimen y gobierno militar en Chile 1973-1986*, Pehuén, 1987; *La política de las Armas en América Latina*, FLACSO, 1980.

società: le élite provenienti dalle formazioni della destra, dall'imprenditoria locale e dalla borghesia *transnacionalizada*⁴.

Il golpe mise fine alla consolidata tradizione democratica del Paese, rappresentando l'inizio di un regime autoritario⁵ che concentrò la propria autorità nella *Junta de Gobierno*, costituita dai comandanti in capo di ciascun ramo delle Forze Armate più i *Carabineros*, la quale si auto-attribuì il potere costituente, quello legislativo e quello esecutivo. La dittatura si sarebbe progressivamente caratterizzata per il protagonismo del generale Augusto Pinochet Ugarte⁶, che divenne *Jefe de la Junta*, *Jefe Supremo de la Nación* e poi anche *Presidente de la República*, governando ininterrottamente fino al 1990, anche se il suo potere non fu mai assoluto, ma venne sempre limitato dalla *Junta de Gobierno*⁷.

L'istituzione di un vero e proprio governo del terrore, mediante il ricorso sistematico alla violenza, rappresentò un tratto tipico del regime. La chiusura del Parlamento, la messa al bando dei partiti di opposizione, la cancellazione della libertà di stampa, la drastica riduzione dei diritti dei lavoratori e di qualsiasi forma di stato sociale, vennero preceduti e, in un secondo momento, accompagnati da un'azione repressiva costante. Attività cui parteciparono allo stesso modo Esercito, Marina, Aviazione e *Carabineros*, ma che trovò nell'istituzione della *Dirección de Inteligencia Nacional* (DINA), a partire dal 1974, la risposta alla necessità tecnica di coordinare e rendere sistematica l'azione repressiva, in patria e all'estero⁸.

La dimensione repressiva, tuttavia, fu solo una faccia della medaglia. Alla violenza si accompagnò, in primo luogo, la trasformazione profonda dell'assetto socio-economico della nazione, mediante una cosiddetta "rivoluzione

⁴ F. Agüero, *30 Años Después: La Ciencia Política y Las Relaciones Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad*, in *Revista de Ciencia Política*, No. 2, 2003, 255.

⁵ Una delle definizioni di maggiore successo utilizzata per descrivere tutte le dittature che si diffusero in quegli anni nel Cono Sud è stata quella di regime "burocratico-autoritario", concetto elaborato da Guillermo O'Donnell. Si tratta di un tipo di regime affermatosi come conseguenza di un elevato livello di sviluppo socio-economico, allo scopo di escludere dalla partecipazione politica i settori della popolazione più attivi e di portare avanti una politica di avanzata industrializzazione (G.A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics*, University of California Press, 1973). Tuttavia, non si tratta di un'interpretazione unanimemente accettata. Juan Linz, ad esempio, ha preferito definire quelli latinoamericani di quegli anni come regimi "burocratico-militari", ossia un sottotipo della più ampia categoria di "regime autoritario" (J. Linz, *Sistemi totalitari e regimi autoritari. Un'analisi storico-comparativa*, Rubbettino, 2013). Anche questa interpretazione non è stata esente da critiche e tentativi di revisione.

⁶ Sul tema si veda, fra gli altri: G. Arriagada Herrera, *La política militar de Pinochet*, Impr. Salesianos, 1985.

⁷ Si veda: C. Huneus, *El Régimen de Pinochet*, Taurus, 2016 (in particolare 148-182).

⁸ Sul tema si vedano, fra gli altri M. Salazar, *Contreras: historia de un intocable*, Grijalbo, 1995; *Las letras del horror. Tomo I: La DINA*, LOM, 2011; *Las letras del horror. Tomo II: La CNI*, LOM, 2012; C. Dorat Guerra, M. Weibel Barahona, *Asociación ilícita. Los archivos secretos de la dictadura*, CEIBO, 2012. Sull'attività all'estero, nel quadro della *Operación Cóndor*, della DINA e delle agenzie di sicurezza delle altre dittature del Cono Sud, si veda J. Dinges, *The Condor Years: How Pinochet and his Allies Brought Terrorism to three Continents*, The New Press, 2004.

liberale/conservatrice” che, a partire dalla metà degli anni Settanta – con il contributo dei ben noti *Chicago Boys*⁹ – passò attraverso lo smantellamento dell’«Estado empresario y de compromiso»¹⁰ per realizzare il programma radicale di riforme economiche ultraliberiste che avrebbe portato il Cile a mettere in pratica una versione del liberismo economico importato dalle aule universitarie nordamericane. Si trattava di un nuovo ordine economico, incentrato sulla partecipazione individuale al mercato, sulla centralità delle forze economiche private e sull’integrazione dell’economia nazionale nel capitalismo transnazionale, che avrebbe portato con sé costi sociali altissimi. Ma la guerra totale portata avanti dal regime *civil militar*, e ispirata dalla ideologia della sicurezza nazionale¹¹, si spinse anche oltre: l’estirpazione del marxismo e, più in generale, di quella degenerazione dei costumi, della mentalità, delle abitudini, che, nell’ottica dei militari e dei loro *partidarios*, aveva aperto la strada alla sovversione, toccò praticamente tutte le espressioni del vivere sociale, dall’istruzione di ogni ordine e grado alla cultura, sino ad arrivare all’organizzazione dello spazio ed alla configurazione estetica¹² del paese. In altre parole, la dittatura fu sia repressiva che *refundacional*, nella misura in cui, insieme alle trasformazioni di natura economica, essa si contraddistinse per un «intento de reorganización global de la sociedad con el uso de la fuerza del Estado, de creación de un nuevo orden político y también de una forma de representarse la sociedad, su historia y su destino, es decir, un modelo cultural»¹³.

Come emerge all’interno del primo documento che definì ufficialmente le basi ideologiche ed i contenuti programmatici del nuovo regime, ovvero la *Declaración de principios del gobierno de Chile* del marzo del 1974, la dittatura si propose di combinare elementi del pensiero nazionalista propri della tradizione militare e delle forze civili che la sostenevano¹⁴, nel quadro di una versione

⁹ Economisti provenienti dalla Pontificia Universidad Católica de Chile, che, in molti casi, avevano perfezionato i propri studi presso alcune università nordamericane, a cominciare dall’Università di Chicago, dove si erano formati sotto la guida di studiosi come Milton Friedman e Arnold Harberger.

¹⁰ M. Gárate Chateau, *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*, Universidad Alberto Hurtado, 2012, 522-523.

¹¹ Si veda: A. Guida, *Il “nuovo” Cile dei militari. Dottrina della sicurezza nazionale, guerra psicologica e propaganda, 1973-1975*, Ombre Corte, 2021.

¹² Su quest’ultimo aspetto si veda: L.H. Errázuriz e G. Leiva Quijada, *El Golpe Estético. Dictadura militar en Chile 1973-1989*, Ocho Libros Editores, 2012.

¹³ M.A. Garretón, *El proceso político chileno*, FLACSO, 1984, 139.

¹⁴ In particolare, la rivista *Portada* ospitò concetti che, dopo il golpe, sarebbero stati fatti propri dai militari, come, ad esempio, la necessità dello Stato “portaliano” come unica risposta possibile a quello che veniva visto come “il tempo delle rivoluzioni”. Diego Portales era stato un imprenditore e politico conservatore cileno della prima metà dell’Ottocento, e fu Ministro durante le presidenze di José Tomás Ovalle e del generale José Joaquín Prieto. Aveva occupato un ruolo di primo piano nella formulazione delle idee e dei principi alla base del cosiddetto “ordine portaliano”, ossia di quel periodo della storia del Cile, iniziato approssimativamente nel 1830, che si era caratterizzato per la presenza di governi autoritari che si erano fatti promotori di un certo ordine politico-sociale, attraverso l’integrazione tra istituzioni formali del costituzionalismo repubblicano – sancite dalla Costituzione del 1833 – e autoritarismo di stampo coloniale. Sul tema, si veda ad esempio: M.

specificata dalla Dottrina della Sicurezza Nazionale. La visione pessimistica dell'ordine internazionale, la sfiducia nei confronti della democrazia liberale, la condanna della *politiquería*, dei vizi e dei cattivi costumi che avevano finito per provocare quella degenerazione della società che aveva spianato la strada al marxismo, la concezione cristiana, la preminenza assegnata all'unità della nazione, la valorizzazione del nazionalismo, la necessità di un governo forte e tutte le altre visioni sviluppate dalla destra nel corso degli anni precedenti, si univano alla necessità di proteggere la nazione dalla minaccia rappresentata dalla sovversione¹⁵.

2. La Costituzione del 1980

Il regime cileno si contraddistinse per una bassa istituzionalizzazione ed un'elevata concentrazione del potere – esecutivo, legislativo, costituente – nella *Junta*, come detto. Ad appena una settimana dal golpe, quest'ultima affidò ad un gruppo di giuristi, fra cui l'avvocato Jaime Guzmán¹⁶, il compito di redigere una nuova Carta fondamentale. Nell'ottica del regime, la realizzazione di una *nueva institucionalidad*, mediante l'adozione di una nuova Carta fondamentale, avrebbe dovuto condurre la nazione verso una forma di democrazia distinta da quella liberale, la cui debolezza, i limiti e le contraddizioni avevano permesso l'emergere della sovversione. Tuttavia, per molto tempo, il perseguimento di questo obiettivo fu più propagandato che reale e venne sospinto dai (numerosi) momenti di crisi che la dittatura attraversò, sia sul piano interno che internazionale. Dalla fine del 1974 il paese iniziò ad essere oggetto di specifiche denunce all'interno delle Nazioni Unite, attenzione che si andò ad aggiungere all'interesse con cui media, opinione pubblica internazionale, associazioni per la difesa dei diritti umani, partiti ed i governi di alcuni paesi seguirono le vicende cilene. Furono, pertanto, le

Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Ediciones La Ciudad, 1981, 7-28. Sull'importanza della rivista *Portada* nella definizione di alcuni dei principali contenuti ideologici del regime, si veda C. Huneeus, *El régimen de Pinochet*, cit., 227-232.

¹⁵ Junta de Gobierno de Chile, *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, Ministerio Secretaría General de Gobierno, 11 marzo 1974, 1.

¹⁶ Guzmán era un giovane avvocato cileno cresciuto politicamente nella gioventù del Partido Conservador, creatore del Movimiento gremial e, negli anni Ottanta, fondatore del partito di destra Unión Demócrata Independiente. Fu uno dei più stretti collaboratori di Augusto Pinochet ed è da molti considerato il principale intellettuale e uno dei più importanti ideologi del regime militare. Guzmán fu anche uno dei fondatori della rivista *Fiducia*, che fece parte del network internazionale *Tradición, Familia y Propiedad*, ovvero i massimi rappresentanti del fondamentalismo cattolico in America Latina. Su Guzmán si vedano, tra gli altri: B. Moncada Durruti, *Jaime Guzmán. Una democracia contrarrevolucionaria. El político de 1964 a 1980*, Ril Editores, 2006; C. Gazmuri, *¿Quién era Jaime Guzmán?*, RIL Editores, 2013; R. Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán: autoridad y libertad*, LOM, 2011, e, con P. Ruiz-Tagle, *El constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente*, LOM, 2014; J. M. Castro, *Jaime Guzmán. Ideas y política. 1946-1973: Corporativismo, gremialismo, anticomunismo*, in *Estudios públicos*, No. 143, 2016.

difficoltà economiche, l'isolamento internazionale, le condanne, il deterioramento delle relazioni anche con l'alleato statunitense, insieme alle pressioni che, sul piano interno, iniziarono ad esercitare alcuni gruppi politici – per i quali il Cile avrebbe dovuto sì continuare ad essere un regime autoritario, ma non una dittatura militare delle tante che esistevano nella regione¹⁷ – a spingere il regime verso una progressiva “normalizzazione” politica. Come osservarono nel 1975 anche gli uomini della CIA (Central Intelligence Agency) a Santiago:

For the first time since seizing power, leading military officials apparently are beginning to discuss the country's political future – a subject that had been shunted aside by the moratorium on all political activity and the need for emergency economic measures after the coup. Growing international criticism and a few encouraging economic indicators may be prompting President Pinochet and his advisers to give more thought to the kind of political structure they want to establish in place of what they have termed an outmoded system of ‘unrestricted ideological pluralism’¹⁸.

È in questa prospettiva che va letta l'adozione da parte della *Junta de Gobierno*, tra la fine del 1975 e il 1976, di quattro *Actas constitucionales*. Nel corso di una riunione della *Junta* stessa, fu Pinochet in persona a precisarne l'importanza:

Estas Actas son de una trascendencia enorme, porque se las espera tanto en el país como en el extranjero. Si ellas resultan con algunos puntos débiles, nos van a atacar muy duro y nos veríamos en la necesidad de realizar lo que hemos hecho otras veces, de modificar el Acta a la semana, como ha sucedido con algunos decretos leyes¹⁹.

Le *Actas constitucionales* comportarono la creazione di un *Consejo de Estado* con il compito di assistere la *Junta de Gobierno*²⁰, fissarono le basi ideologiche della futura *nueva institucionalidad*²¹, definirono a grandi linee l'ambito dei diritti e dei doveri costituzionali²² e delinearono i cosiddetti “regimi di emergenza”, settore nel quale la sicurezza nazionale venne definita come l'attitudine dello stato a garantire lo sviluppo, prevenendo e superando le situazioni che ponevano in pericolo gli obiettivi nazionali²³. L'Acta numero 2, in particolare, ricalcando la

¹⁷ C. Huneeus, *El régimen de Pinochet*, cit., 290-291.

¹⁸ Central Intelligence Agency (CIA), *Intelligence memorandum. Chile After Two Years of Military Rule*, 21 ottobre 1975, 1-2, in FOIA Collection, cia.gov/readingroom/collection/foia-collection.

¹⁹ Actas de la Honorable Junta de Gobierno (AHJG), No. 281-A, 9 settembre 1976, 1, in Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (d'ora in poi BCN).

²⁰ Junta de Gobierno de Chile (d'ora in poi JGC), *Decreto Ley No. 1319, Acta Constitucional No. 1*, 31 dicembre 1975, in BCN.

²¹ JGC, *Decreto Ley No. 1551, Acta Constitucional No. 2*, 11 settembre 1976, in BCN.

²² JGC, *Decreto Ley No. 1552, Acta Constitucional No. 3*, 11 settembre 1976, in BCN.

²³ JGC, *Decreto Ley No. 1553, Acta Constitucional No. 4*, 11 settembre 1976, in BCN.

Declaración de principios del 1974, indicava le basi essenziali della futura architettura istituzionale nella concezione cristiana dell'uomo e della società, nel concetto di unità nazionale, che portava con sé il ripudio di ogni dottrina che favorisse l'antagonismo sociale, e in una «nueva y sólida democracia», dotata di meccanismi che ne avrebbero assicurato «su protección, fortalecimiento y autoridad»²⁴.

Fra il 1976 e il 1977, a causa delle notizie relative alle violazioni dei diritti umani praticate dal regime cileno, i rapporti fra Cile ed il principale alleato, gli Stati Uniti, peggiorarono progressivamente. Il culmine di questo stato di cose venne raggiunto quando il Senato statunitense proibì la vendita di armi al paese latinoamericano e limitò drasticamente l'assistenza economica statunitense, almeno fino a quando il governo militare non avesse fatto importanti passi avanti sul piano del rispetto dei diritti umani²⁵. Si trattava di un colpo durissimo per Santiago. L'assassinio a Washington, nel settembre del 1976, per mano di agenti della DINA, nell'ambito della *Operación Cóndor*, dell'ex ministro del governo di *Unidad Popular*, Orlando Letelier, in esilio negli Stati Uniti, considerato uno dei pilastri della presunta campagna internazionale finalizzata ad isolare il Cile, e lo scandalo che questo suscitò, non fecero che precipitare le cose²⁶. Persino quello che era, all'epoca, di gran lunga il principale alleato del regime negli Stati Uniti, Henry Kissinger, riferì all'ambasciatore del Cile a Washington di aver bisogno del loro aiuto per poter dare una mano alla *Junta*²⁷. L'avvento di Jimmy Carter alla Casa Bianca, alla fine del 1976, che inserì la preoccupazione per lo stato dei diritti umani tra i punti fondamentali della sua politica estera, e che già nel corso della campagna elettorale criticò la situazione in Cile, segnò l'inizio di una nuova fase delle relazioni fra i due paesi:

No es extraño, por lo tanto, que con fecha 17 y 18 de noviembre de 1976, sólo unos días después de la elección de Carter, el gobierno de Pinochet liberara a 304 prisioneros políticos. La liberación masiva se produjo en medio de un creciente debate, dentro de los círculos de gobierno, sobre cómo responder a las presiones internacionales y a la nueva administración en Washington. El compromiso de Carter con una política de derechos humanos se tradujo más adelante en un evidente deterioro de las relaciones entre Chile y Estados Unidos²⁸.

²⁴ JGC, *Decreto Ley* No. 1551, *Acta Constitucional*, No. 2, cit.

²⁵ H. Muñoz, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, Las Ediciones del Ornitorrinco y PROSPER-CERC, 1986, 101.

²⁶ L'esplosione definitiva del *Caso Letelier*, con la pubblicazione sulla stampa nordamericana della vera identità di alcuni degli assassini dell'ex ministro di Allende, fra cui lo statunitense Michael Townley, ex collaboratore della CIA e membro della DINA, avrebbero ulteriormente deteriorato le relazioni fra i due paesi, nonché costretto Pinochet a sostituire la Dirección de Inteligencia Nacional con la Central Nacional de Inteligencia (CNI), organismo dipendente dal ministero degli Interni.

²⁷ Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (AMRE), Embajada de Chile en EE.UU. a Ministerio de Relaciones Exteriores, *Relaciones de Chile con Estados Unidos de América*, Oficio Secreto No. 012, Washington, 7 settembre 1976.

²⁸ H. Muñoz, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, cit., 26-27.

Questo stato di cose favorì il radicamento di quella che Tomás Moulian ha definito tendenza «blanda-institucionalizadora»²⁹ fra i gruppi civili che sostenevano la dittatura, il cui obiettivo fu quello di ricercare le migliori condizioni per guadagnare tempo, consentire la sopravvivenza del regime e, pertanto, assicurare il proseguimento delle trasformazioni in corso, a cominciare dalla modernizzazione capitalista del paese³⁰. In questa prospettiva vanno lette la decisione della *Junta de Gobierno* di allontanare Manuel Contreras dal comando della DINA – «primer paso hacia la personalización de la culpa, hacia la identificación de un ‘chivo expiatorio’»³¹ –, la sostituzione di quest’ultima con la *Central Nacional de Inteligencia* (CNI) e, soprattutto, l’annuncio di una transizione a tappe forzate verso una nuova forma di democrazia. Con il discorso che tenne a Chacarillas, nel luglio del 1977, in occasione del *Día de la Juventud*, Pinochet comunicò, infatti, che non si sarebbe mai più tornati al passato, a quella democrazia liberale responsabile di aver spianato la strada alla sovversione. Il futuro del paese sarebbe stato affidato a una nuova forma di democrazia:

autoritaria, en cuanto debe disponer de una autoridad fuerte y vigorosa [...] Protegida, en cuanto debe afianzar como doctrina fundamental del Estado de Chile el contenido básico de nuestra Declaración de Principios, reemplazando el Estado liberal clásico, ingenuo e inerme, por uno nuevo que esté comprometido con la libertad y la dignidad del hombre y con los valores esenciales de la nacionalidad [...] Integradora, en cuanto debe robustecer el Objetivo Nacional y los Objetivos de la Nación, para que por encima de legítimas divergencias en otros aspectos más circunstanciales, los sucesivos Gobiernos tengan en el futuro la continuidad esencial que les ha faltado en el pasado [...] Tecnificada, en cuanto el vertiginoso progreso científico y tecnológico del mundo contemporáneo, no puede ser ignorado por las estructuras jurídicas, resultando en cambio indispensable que se incorpore la voz de los que saben al estudio de las decisiones [...] De auténtica participación social, en cuanto a que sólo es verdaderamente libre una sociedad que, fundada en el principio de subsidiariedad, consagra y respeta una real autonomía de las agrupaciones intermedias entre el hombre y el Estado, para perseguir sus fines propios y específicos³².

A questa nuova democrazia si sarebbe arrivati mediante l’adozione di una nuova Costituzione, che avrebbe soppiantato definitivamente quella del 1925, e alla quale stava lavorando un’apposita commissione fin dai giorni immediatamente successivi al colpo di Stato. La cosiddetta Comisión Ortúzar sarebbe andata avanti nei lavori sino all’ottobre del 1978, quando presentò alla

²⁹ Nel caso cileno non si produsse una distinzione fra *duros* e *blandos* nei termini conosciuti da regimi simili. In altre parole, nessuna delle forze politiche della destra che appoggiarono la dittatura avrebbe mai spinto per il ritorno alla democrazia liberale.

³⁰ T. Moulian, *Chile actual*, cit., 213-216.

³¹ *Idem*, 220.

³² *S.E. Indicó Grandes Líneas Institucionales*, in *El Mercurio*, 10 luglio 1977, 34.

Junta de Gobierno un Anteproyecto constitucional. L’iniziativa, quindi, passò al *Consejo de Estado*, l’organo consultivo del Presidente della Repubblica, che realizzò un nuovo progetto. La *Junta*, coadiuvata dal Ministro degli Interni Sergio Fernández e dalla Ministra della Giustizia Mónica Madariaga, vagliò entrambe le proposte, arrivando all’elaborazione del testo definitivo nell’agosto del 1980. La Costituzione venne approvata mediante un plebiscito palesemente fraudolento – caratterizzato da assenza di registri elettorali, manipolazione dell’informazione, mancanza di controllo indipendente sui risultati³³ – l’11 settembre del 1980 (si pronunciò a favore il 65,71% dei votanti), ed entrò formalmente in vigore l’11 marzo 1981.

La Costituzione del 1980 rispose, quindi, al disegno strategico di garantire la sopravvivenza del regime civico-militare, sempre più isolato e sottoposto a pressioni interne ed esterne, e andò a definire una nuova forma di democrazia, “protetta e autoritaria”, alternativa a quella di stampo occidentale. Al suo interno si armonizzarono elementi dell’ideologia della sicurezza nazionale, dell’autoritarismo e del neoliberalismo.

La nuova Carta fondamentale si reggeva, in particolare, su di una serie di pilastri fondamentali. In primo luogo, sulla sfiducia nei confronti della politica e del suffragio universale come fonte della rappresentanza. Sfiducia che si tradusse, ad esempio, nell’adozione di un sistema elettorale maggioritario in grado di assicurare una solida maggioranza alla coalizione di governo, nel conferimento di pari dignità a partiti politici e candidati indipendenti, in un pluralismo limitato, che prevedeva l’esclusione di qualsiasi gruppo o formazione che si ispirasse a ideologie totalitarie (ovvero, il marxismo)³⁴. La seconda base della costituzione fu il ruolo “tutelare” sulla futura democrazia assegnato ai militari. Quest’ultimo venne garantito mediante: l’istituzione di un *Consejo de Seguridad Nacional* (CSN), composto dai comandanti in capo delle Forze Armate e dal direttore generale dei *Carabineros*, dotato di ampissimi poteri; un Senato integrato in parte da membri di diritto, ovvero ex comandanti in capo delle Forze Armate nominati dal CSN, ex ministri della Corte Suprema, un ex *Contralor General de la República*, ex rettori delle università ed ex ministri; la notevole autonomia delle Forze Armate rispetto a governo e Parlamento (che si manifestava, ad esempio, nell’impossibilità di queste istituzioni di rimuovere i comandanti in capo alle stesse)³⁵. La terza colonna portante della nuova Carta fondamentale fu un complesso meccanismo di riforma costituzionale fondato sul principio della *supramayoría* che, di fatto, rendeva estremamente difficoltosa, se non

³³ Si veda in proposito: C. Fuentes Saavedra, *El fraude. Crónica sobre el plebiscito de la Constitución de 1980*, Hueders, 2013.

³⁴ C. Huneus, *El Régimen de Pinochet*, cit., 252-253.

³⁵ *Idem*, 253.

propriamente impossibile, qualsiasi modifica dell'ordinamento costituzionale per via parlamentare³⁶.

La quarta componente decisiva della Costituzione fu la previsione di un ampio periodo di transizione, tra l'entrata in vigore della stessa e l'inizio della normalizzazione politica. Questa fase era prevista da una serie di *disposiciones transitorias*, fra le quali, in particolare, la 14, che stabiliva la permanenza al potere di Pinochet in qualità di Presidente della Repubblica per i successivi 8 anni; e la 27, che decretava che, al termine di tale periodo, 90 giorni prima della scadenza del mandato di Pinochet (ovvero l'11 marzo 1989), i membri della *Junta de Gobierno* avrebbero proposto al paese la persona che avrebbe occupato il suo posto, candidatura che la popolazione avrebbe potuto approvare o non approvare mediante plebiscito. In caso di approvazione da parte dell'elettorato (*disposición* 28), il Presidente avrebbe assunto l'incarico lo stesso giorno della cessazione del mandato precedente e, come stabilito dall'articolo 25, sarebbe rimasto in carica per i successivi 8 anni (senza possibilità di essere rieletto nel periodo immediatamente successivo), convocando elezioni generali di senatori e deputati destinati a far parte del Congresso, secondo le modalità stabilite dalla Carta fondamentale. In caso contrario (*disposición* 29), il Presidente della Repubblica in carica sarebbe rimasto al proprio posto per un altro anno, al termine del quale avrebbe convocato elezioni presidenziali e parlamentari che si sarebbero svolte in conformità con la Costituzione³⁷. In ogni caso, Pinochet avrebbe conservato la carica di comandante in capo dell'Esercito.

3. *Il plebiscito del 1988 e la “democrazia”*

La lunga fase di “transizione” fra l'entrata in vigore della Costituzione ed il plebiscito previsto sarebbe dovuta servire, nei piani del regime, a consolidare l'ordine politico e socio-economico di cui questo era promotore, nonché a consentire ai gruppi della destra di prepararsi per le elezioni parlamentari che sarebbero state convocate dopo il voto del 1988³⁸. Ad essa non corrispose, infatti, una vera normalizzazione politica, nella misura in cui vennero mantenute tutte le norme dello “stato di eccezione”.

¿En qué sentido el período que comenzó después del plebiscito constitucional de 1980 y que en la práctica terminó con el plebiscito sucesorio de 1988, correspondió a una dictadura constitucional? La pregunta es pertinente por cuanto existía una doble Constitución. Una que garantizaba derechos, como el habeas corpus y el recurso de protección o los derechos sociales, que definía un régimen político semirrepresentativo pero con participación de los partidos y con

³⁶ Un progetto di riforma della Costituzione avrebbe dovuto contare sul voto favorevole in ciascuna Camera dei tre quinti dei deputati e senatori in carica; per la riforma di alcuni capitoli specifici (I, III, VII, X, XI, XIV), la maggioranza richiesta era dei due terzi (*Idem*, 253-254).

³⁷ *Constitución de la República de Chile*, Editorial Jurídica de Chile, 1980, 85-94.

³⁸ C. Huneeus, *El Régimen de Pinochet*, cit., 254.

elecciones. Y la otra, que bajo el título “período de transición”, anulaba todos derechos y paralizaba las instituciones hasta el segundo plebiscito, el de 1988³⁹.

Tuttavia, la crisi del 1982-1983, che, fra le varie cose, mise in evidenza la debolezza di quel “miracolo economico” iniziato nella seconda metà degli anni Settanta a seguito delle riforme ultraliberiste che avevano ridotto profondamente la presenza dello Stato nell’economia e avevano aperto indiscriminatamente il Paese agli scambi internazionali⁴⁰, portò ad una serie di scioperi e manifestazioni di dissenso come non accadeva da anni. Il malcontento si estese presto anche a settori della classe media ed alla piccola imprenditoria⁴¹. Il regime rispose a questo stato di cose attraverso una strategia duplice: da una parte, come già accaduto in passato, aumentando la repressione nei confronti dei settori popolari; dall’altra, favorendo una relativa “apertura” sul piano politico. Quest’ultima, che ebbe come protagonisti il Ministro degli Interni, Sergio Onofre Jarpa, esponente del dissolto Partido Nacional⁴², e la Chiesa Cattolica, nel ruolo di mediatrice, si manifestò attraverso una serie di iniziative, come quella di consentire il rientro in patria di esponenti politici in esilio, l’allentamento della stretta sui mezzi di informazione, la concessione di elezioni all’interno di collegi professionali e federazioni studentesche, eccetera. In tali spazi si inserirono le forze dell’opposizione democratica (in particolare il Partido Demócrata Cristiano⁴³ ed il Partido Socialista de Chile⁴⁴), che tentarono di riacquistare visibilità e consenso presso la popolazione. A ciò si accompagnò un aumento delle divisioni tra le forze politiche della destra, che ebbero ad oggetto in particolare il proseguimento della leadership di Pinochet. A tutto questo andarono ad aggiungersi, poi, anche in questo caso, le pressioni provenienti dallo scenario internazionale, che vide, ad esempio, l’amministrazione Reagan optare per il dialogo fra regime civico-militare e fronte delle opposizioni – sebbene nel quadro della Costituzione del 1980 e con l’esclusione dei comunisti –, e soprattutto il mutamento di linea della maggioranza dei governi dell’Europa occidentale, che iniziarono a sostenere le forze democratiche contro la dittatura. In altre parole, si produssero una serie di eventi non previsti da coloro i quali avevano elaborato lo schema successorio immesso nella Costituzione, fra cui, innanzitutto, l’apertura di margini per un

³⁹ T. Moulian, *Chile actual. Anatomía de un mito*, cit., 259.

⁴⁰ Si veda in merito il menzionato M. Gárate Chateau, *La revolución capitalista de Chile*, cit., 253-299.

⁴¹ Si veda, tra gli altri: M. Bastias Saavedra, *Sociedad civil en dictadura: Relaciones transnacionales, organizaciones y socialización política en Chile*, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2013, 215-297.

⁴² Il Partido Nacional guidato da Jorge Alessandri Rodríguez decise autonomamente di sciogliersi subito dopo il golpe in segno di totale identificazione con il nuovo regime guidato dai militari.

⁴³ Il Partido Demócrata Cristiano, dopo aver sostenuto il golpe, si era progressivamente distanziato dal regime.

⁴⁴ Il Partido Socialista de Chile, messo da parte il radicalismo degli anni di Unidad Popular, ricercò il dialogo con i democristiani, allontanandosi dal Partido Comunista, che aveva invece optato per una strategia “insurrezionale” nella lotta alla dittatura.

attivismo dei partiti di opposizione con largo anticipo rispetto a quello che si era previsto⁴⁵. Questo stato di cose favorì il consolidamento di quel blocco democratico, imperniato su democristiani e socialisti, che avrebbe dato vita alla Concertación de Partidos por la Democracia che, grazie anche alla collaborazione degli esperti di comunicazione che idearono *La Campaña del NO*⁴⁶, avrebbe condotto alla sconfitta di Pinochet al plebiscito del 5 ottobre 1988, quando il 54,70% degli elettori si esprime per il NO alla sua permanenza al potere per altri 8 anni (contro il 43% che optò per il SÌ)⁴⁷.

Tuttavia, occorre precisare che c'è tutt'altro che concordia – in ambito scientifico e non solo – sul modo di interpretare questo periodo della storia cilena. Secondo la maggioranza delle forze di opposizione riunite nella Concertación, la sconfitta di Pinochet al plebiscito rappresentò un momento decisivo, nella misura in cui permise l'inizio della “transizione democratica”, simboleggiato dalla vittoria del leader democristiano Patricio Aylwin alle presidenziali del 1989. Secondo altri, a partire da coloro i quali lottarono per rovesciare la dittatura dall'esterno, la partecipazione al plebiscito fu, non solo una sconfitta, nella misura in cui si inseriva nella strategia del regime e non in quella delle opposizioni⁴⁸, ma sarebbe stata una delle cause principali dei profondi limiti della cosiddetta transizione portata avanti dai governi “concertazionisti” negli anni successivi. Tomás Moulian, ad esempio, definì l'intero processo iniziato nel 1977 con il *Discurso de Chacarillas* che si rafforzò attraverso la Carta fondamentale del 1980, e che sarebbe culminato fra il 1987-1988 nella «absorción de la oposición en el juego de alternativas definidas por el propio régimen y legalizadas en la Constitución del 80»⁴⁹, come un'operazione trasformista decisa dall'interno del regime civico-militare, il cui fine fu sostanzialmente quello della perpetuazione del blocco di potere dominante; ovvero *cambiar para permanecer*.

Per altri ancora, fra cui Manuel Antonio Garretón⁵⁰, indipendentemente dal fatto che la partecipazione al plebiscito avesse portato con sé un'implicita accettazione da parte dell'opposizione di quello che era il disegno della dittatura, in sé stessa non determinò il carattere della successiva democratizzazione politica, ma le criticità di tale processo sarebbero state il prodotto degli ostacoli dovuti alla *institucionalidad* ereditata, del comportamento delle formazioni della destra che

⁴⁵ C. Huneeus, *El régimen de Pinochet*, cit., 514.

⁴⁶ Si veda CIS (CED-ILET-SUR), *La Campaña del NO vista por sus creadores*, Ediciones Melquíades, 1989.

⁴⁷ Cfr. bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/63196&periodo=1973-1990.

⁴⁸ In una prima fase, le forze dell'opposizione, riunite nella cosiddetta Alianza Democrática, avevano richiesto la convocazione di un'Assemblea Costituente, una nuova Carta fondamentale, la rinuncia di Pinochet e un governo provvisorio di transizione.

⁴⁹ T. Moulian, *Chile actual. Anatomía de un mito*, cit., 141 e ss.

⁵⁰ M.A. Garretón M., *A treinta años del Plebiscito de 1988. Notas sobre la democratización política chilena*, in G. Caetano, F. Mayorga (Coords.), *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina. Enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis*, CLACSO, 2018, 75.

cercarono di portare avanti il “lavoro” della dittatura e della condotta dei governi democratici.

Ad ogni modo, il pacchetto di riforme costituzionali su cui si accordarono regime uscente e forze democratiche, pochi mesi prima delle elezioni presidenziali e parlamentari del dicembre 1989, e che venne approvato mediante plebiscito nel luglio dell’anno in questione, rientrò, secondo molti⁵¹, nel più ampio accordo che intercorse fra dittatura e opposizione, che avrebbe concesso a quest’ultima di «cogobernar el país, otorgándole a las Fuerzas Armadas y a sus partidarios civiles poderes extraordinarios adicionales a los ya existentes consagrados en la Constitución»⁵². Moulian definì il plebiscito del 1989 come l’apice dell’operazione trasformista: in altre parole, le riforme introdotte «blanquearon a la Constitución, sin hacerle perder eficacia a los mecanismos de resguardo», ma eliminando le eccessive protezioni contenute al suo interno, che avrebbero potuto togliere legittimità al futuro Stato democratico; in pratica, lo scopo fu quello di evitare che «el exceso de cuidados terminara por matar al paciente»⁵³. Dalle forze dell’opposizione il plebiscito venne visto come un’opportunità per introdurre alcune modifiche alla Carta, senza dover passare per la ragnatela dei quorum speciali in Parlamento contemplati per le modifiche costituzionali; sebbene al prezzo di concessioni enormi. Le riforme in questione prevedero, nello specifico: la revisione dell’articolo che proibiva la diffusione di idee ispirate da ideologie come il marxismo (sostituite dal divieto di istigazione alla violenza e di dar vita ad un regime totalitario); l’aumento del numero dei *senadores designados* (al fine di bilanciare con un maggior numero di civili la presenza dei militari all’interno del Senato); l’equiparazione sul piano numerico fra membri delle Forze Armate e civili all’interno del *Consejo de Seguridad Nacional*; lo snellimento del processo di riforma costituzionale. In cambio, le forze della *Concertación* accettarono di eliminare la facoltà del Presidente della Repubblica di sciogliere la Camera dei deputati e di convocare nuove elezioni; di rendere più difficoltosa l’ingerenza dell’esecutivo nelle nomine, promozioni e rimozione del personale delle Forze Armate; di limitare in forma eccezionale la durata del primo periodo presidenziale a 4 anni; e soprattutto, di modificare gli articoli 65 e 68 della Costituzione che conferivano al governo che si sarebbe insediato nel 1990, la possibilità di approvare tutta la legislazione ordinaria, contando sulla maggioranza assoluta in una Camera e un terzo nell’altra. Questi ultimi articoli erano stati inseriti dal regime sulla base della previsione della vittoria di Pinochet al plebiscito del 1988, cosa, che, come detto, non si verificò. Accettando di modificarli, quindi, le forze della *Concertación*, pur trovandosi dinanzi alla prospettiva di vincere le future presidenziali e di ottenere la

⁵¹ Si vedano, ad esempio: A. Cavallo, *La historia oculta de la transición: Memoria de una época 1990-1998*, Grijalbo, 1998; F. Portales, *Chile: Una democracia tutelada*, Editorial Sudamericana, 2000.

⁵² S. Correa Sutil et al., *Historia del siglo XX chileno. Balance paradójal*, Editorial Sudamericana, 2001, 336-338.

⁵³ T. Moulian, *Chile actual. Anatomía de un mito*, cit., 331-332.

maggioranza in parlamento (cosa che sarebbe effettivamente accaduta nelle elezioni che si svolsero di lì a poco) rinunciarono a tale possibilità⁵⁴.

Non solo. Poco prima delle elezioni che avrebbero dovuto segnare il passaggio di poteri, la dittatura approvò una serie di *Leyes orgánicas constitucionales*, che stabilirono, fra le varie cose, l'impossibilità per il futuro Presidente della Repubblica di rimuovere i comandanti in capo delle Forze Armate, alle quali, contemporaneamente, il regime trasferì numerose proprietà. Inoltre, privatizzò imprese statali, distaccò agenti legati alla *Central Nacional de Informaciones* (CNI)⁵⁵ ai servizi di intelligence dell'Esercito, distrusse archivi che avrebbero potuto consentire di fare luce sui crimini commessi; promulgò leggi come quella che sancì la destinazione del 10% della vendita del rame sul mercato internazionale all'acquisto di armi, quella che stabilì il divieto di aborto terapeutico, quella che deliberò l'autonomia del *Banco Central*⁵⁶.

4. *Gli anni dell'interminabile "transizione"*

Quando si parla della cosiddetta "transizione" – termine utilizzato dalle stesse forze "concertazioniste" per indicare la volontà dei loro governi di superare la *institucionalidad* ereditata e di correggere l'impianto socio-economico – bisogna tener ben presenti una serie di aspetti fondamentali. In primo luogo, la fine del regime civico-militare che si affermò nel 1973 non avvenne attraverso una sconfitta militare, né per un collasso interno dovuto, ad esempio, ad una crisi economica. Questa si produsse nel contesto di meccanismi e regole che era stato il regime stesso a stabilire e che le forze democratiche decisero di accettare, come in parte si è cercato di evidenziare. In questo senso è possibile affermare che la transizione fu "imposta" dalla dittatura. Del resto, dopo che la notte del plebiscito del 1988 i membri della *Junta de Gobierno* impedirono a Pinochet di perseguire la soluzione dell'autogolpe, ipotesi caldeggiata da lui e dai suoi sostenitori civili (*pinochetistas*), costringendolo, pertanto, ad accettare l'esito della consultazione, non esisteva più il rischio di regressione autoritaria⁵⁷. Ad ogni modo, tutto ciò produsse la circostanza per cui Augusto Pinochet in persona, il comandante in capo dell'Esercito – posizione che avrebbe conservato sino al 1998, quando venne nominato senatore – consegnò la fascia di presidente a Patricio Aylwin il 14 marzo del 1990, un passaggio di poteri che sintetizzò ed espresse in maniera fortemente simbolica «non soltanto il significato del processo di transizione democratica ma anche il senso più profondo dell'intera storia del Cile repubblicano»⁵⁸. Cosa forse ancor più importante, ciò comportò il fatto che quel

⁵⁴ S. Correa Sutil et al., *Historia del siglo XX chileno. Balance paradójal*, cit., 336-338.

⁵⁵ La CNI prese il posto della DINA dal 1977.

⁵⁶ S. Correa Sutil et al., *Historia del siglo XX chileno. Balance paradójal*, cit., 338.

⁵⁷ Si veda ad esempio: P. Arancibia Clavel, I. de la Maza Cave, *Matthei: mi testimonio*, La Tercera-Mondadori, 2003.

⁵⁸ M.R. Stabili, *Il Cile. Dalla Repubblica liberale al dopo Pinochet (1861-1990)*, Giunti, 1991, 216.

blocco di forze economiche e politiche che non avevano semplicemente sostenuto la dittatura, ma ne avevano fatto parte integrante, ovvero avevano partecipato alla guerra totale da questa condotta, restarono al loro posto anche in “democrazia”.

In secondo luogo, il regime civico-militare non consegnò ai partiti democratici semplicemente una Costituzione o un modello economico, ma un nuovo paese. È con questo che avrebbero dovuto confrontarsi le forze democratiche e la società intera post-dittatoriale. Infine, lo si è accennato, i partiti della Concertación – che inclusero, insieme alle forze maggiori, ovvero PDC (Partido Demócrata Cristiano) e PS (Partido Socialista), il PPD (Partido por la Democracia) ed il PRSD (Partido Radical Socialdemócrata) – non solo decisero di accettare le regole del gioco, ma, come sarebbe emerso nel corso degli anni successivi, dimostrarono di condividere molti degli aspetti di quel paese “ereditato”; e, proprio per questo, puntarono a migliorarlo, piuttosto che a modificarlo radicalmente o a superarlo. In altre parole,

Los dirigentes de la Concertación fueron cooptados por las fuerzas políticas que reunían a los civiles que habían apoyado la dictadura, lo mismo que por los medios de comunicación que la habían respaldado, por el empresariado, por la estructura institucional heredada sobre la cual se sostenía el consenso y por la estructura económico-social neoliberal⁵⁹.

4.1 I governi Aylwin e Frei Ruiz-Tagle

Tutti questi limiti furono particolarmente evidenti durante il governo del democristiano Patricio Aylwin (1990-94), già leader di quel PDC che aveva ostacolato il governo Allende su tutti i fronti e che, dopo il golpe del '73, aveva sostenuto e giustificato l'intervento dei militari. Quello di Aylwin fu il primo dei governi della cosiddetta transizione a doversi confrontare con il tema delle violazioni dei diritti umani commesse durante la dittatura. A tale scopo, designò una commissione specifica con il compito di investigare sul tema, la *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, che avrebbe realizzato un dossier finale – il cosiddetto *Informe Rettig* –, e che si limitò sostanzialmente a indicare una serie di atti di violenza commessi fra il 1973 ed il 1990 da apparati dello Stato, che avevano condotto alla morte o alla *desaparición* di persone. Nello specifico, essa documentò, sulla base delle denunce che erano state presentate, un totale di circa 2.279 morti causate dal regime. La *Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación* del 1996, istituita dalla stessa Commissione Rettig, avrebbe portato il numero delle vittime ad almeno 3.197 complessive⁶⁰. Il governo non andò oltre. Anzi, si rifiutò di abrogare la *Ley de Amnistía* approvata dalla *Junta de Gobierno* nell'aprile del 1978, che, di fatto, garantiva l'impunità ai militari per i crimini commessi; si astenne dal promuovere azioni finalizzate a portare in

⁵⁹ S. Correa Sutil, *Las negociaciones en torno al no y la transición consensuada*, in *Revista Anales*, Séptima Serie, No. 15, 2018, 31.

⁶⁰ Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, *Informe sobre calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia política*, Andros Impresores, 1996.

giudizio i responsabili di violazioni dei diritti umani, lasciando che l’iniziativa ricadesse interamente sui familiari delle vittime e desistette dal promuovere indagini interne alle Forze Armate. Non a caso, lo stesso Aylwin fece riferimento alla necessità di ricercare una giustizia «en la medida de lo posible»⁶¹. Quella del presidente democristiano fu, in un certo senso, anche un’ammissione di avere le mani legate: le modalità con cui si era prodotta la transizione, la presenza ingombrante dei militari – lo sarebbe stata per tutti gli anni Novanta – e le nuove posizioni occupate dai sostenitori civili della dittatura non consentivano di fare di più.

Sul piano economico, il governo si distinse per l’accettazione del modello neoliberista precedente, al quale cercò di apporre qualche correttivo per mitigarne gli effetti sul piano sociale, inaugurando una linea – simboleggiata dallo slogan *Crecimiento con equidad* – che avrebbero seguito pressoché tutti i successivi esecutivi. Uno dei fattori principali che influirono sulla decisione di optare per la continuità economica con la dittatura, fu la volontà dei partiti della Concertación di superare la sfiducia degli imprenditori nei loro confronti⁶². Le forze della Concertación, in effetti, non soltanto amministrarono, ma perfezionarono significativamente il modello, lo modernizzarono, aprendo ancor di più all’economia globalizzata, accogliendo nuovi flussi di capitali, introducendo riduzioni tariffarie e concessioni, in linea con le trasformazioni realizzate dai *Chicago Boys* e approfondite successivamente dal regime militare⁶³.

Fra il 1984 e il 1997-1998, il PIL del paese crebbe mediamente ad un ritmo del 7%⁶⁴. Nel corso degli anni Novanta si arrivò a parlare, infatti, di “modello cileno di sviluppo”, del Cile come manifestazione compiuta della possibilità di coniugare democrazia e libero mercato, di Cile come possibile riferimento per i paesi in via di sviluppo, eccetera⁶⁵. Così, tacendo, ovviamente, sulle ripercussioni di carattere sociale di tale modello, ovvero, ad esempio, sul fatto che il paese si presentasse fra i più diseguali al mondo in termini di distribuzione della ricchezza, situazione resa ancor più problematica dal fatto che settori fondamentali come quello dell’istruzione e quello della sanità erano (e sono tutt’oggi) quasi interamente privatizzati.

Dal governo di Patricio Aylwin (1990-1994) al secondo di Michelle Bachelet (2014-2018), il modello di sviluppo neoliberale adottato in Cile durante la dittatura militare non solo non è stato modificato ma, in un certo senso, perfezionato. In questo periodo esso ha ulteriormente intensificato il processo di privatizzazione dell’industria, dei servizi, della terra, favorito l’ingresso dei capitali stranieri e prodotto una crescente concentrazione della ricchezza grazie anche all’adozione di due strumenti importanti di politica estera che non erano stati utilizzati dal regime militare: il multilateralismo e il cosiddetto “regionalismo aperto”. Tale strategia

⁶¹ S. Correa Sutil et al., *Historia del siglo XX chileno. Balance paradójal*, cit., 342-343.

⁶² C. Huneeus, *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*, cit., 137.

⁶³ S. Correa Sutil, *Las negociaciones en torno al no y la transición consensuada*, cit., 30.

⁶⁴ M. Gárate Chateau, *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*, cit., 396.

⁶⁵ *Idem*, 391-400.

registra un successo macroeconomico indiscutibile [...] I successi economici sin qui accennati però, se portano a diminuire in modo sostanziale i livelli di povertà, aumentano la disuguaglianza che rimane stabile rispetto ai tempi del regime militare o, secondo alcuni analisti, addirittura aumenta⁶⁶.

A parte ciò, in nome dell'*imperio del consenso*, il governo a guida democristiana si contraddistinse per il tentativo di favorire una partecipazione politica della cittadinanza limitata essenzialmente al momento elettorale, per i buoni rapporti mantenuti con tutto quel sistema mediatico che aveva sostenuto la dittatura, per la riduzione degli spazi del dibattito pubblico, per il mantenimento del personale civile che aveva collaborato con il regime in settori fondamentali come quello dell'istruzione⁶⁷. Non solo. Il governo Aylwin palesò un'estrema debolezza nei confronti dell'ex dittatore, che, da comandante in capo dell'Esercito, venne lasciato libero di interferire sul processo politico per proteggere la "famiglia militare" e i suoi interessi, nonché di ostacolare il percorso di ricerca della verità sul fronte delle violazioni dei diritti umani⁶⁸. Attitudine che avrebbe contribuito a minare la fiducia nelle istituzioni e nella politica da parte della popolazione⁶⁹.

Il secondo governo "concertazionista", guidato da un altro democristiano, Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), portò avanti, anzi approfondì, questa strategia di consolidamento democratico imperniata sulle prestazioni macroeconomiche, in un contesto peraltro caratterizzato dalla presenza di 5 milioni di poveri, il 40% della popolazione⁷⁰. Per quanto riguarda il piano della ricerca della verità sui crimini commessi dai militari, il nuovo esecutivo mostrò ancor meno attenzione del precedente. Le elezioni parlamentari del 1997, che registrarono un tasso di astensione altissimo, dato che strideva profondamente con un paese da poco liberatosi dalle catene di una lunga dittatura, confermarono come questa "democrazia del consenso", fondata sul successo economico, avesse poco a che vedere con quel processo di ricomposizione delle relazioni fra politica e società che era sembrato delinearsi in occasione del plebiscito del 1988.

L'evento più importante di questo periodo fu sicuramente quello dell'arresto a Londra di Pinochet – recatosi lì nell'ottobre del 1998 per sottoporsi ad intervento chirurgico – per via di un ordine di cattura internazionale emesso dai giudici spagnoli Manuel García Castellón e Baltazar Garzón. Le indagini riguardarono la scomparsa di cittadini cileni e argentini di origine spagnola, nel primo caso, ed i reati di genocidio, terrorismo e tortura commessi in Argentina nel quadro della

⁶⁶ M.R. Stabili, *La crisi dell'ordine neoliberale in Cile*, in M. De Giuseppe, G. La Bella (a cura di), *America latina: le sfide del XXI secolo. Verso il terzo decennio*, Rubbettino, 2020, 188.

⁶⁷ S. Correa Sutil et al., *Historia del siglo XX chileno. Balance paradójal*, cit., 339-341.

⁶⁸ Pinochet arrivò anche a mobilitare le truppe dell'Esercito per minacciare il governo, come accadde nel dicembre del 1990 e nel maggio del 1993.

⁶⁹ C. Huneeus, *El régimen de Pinochet*, cit., 580-581.

⁷⁰ *Idem*, 582.

Operación Cóndor, nel secondo⁷¹. La lunga detenzione in Inghilterra dell'ex dittatore (oltre 500 giorni di arresti domiciliari), oltre a mettere il Cile al centro dell'attenzione mondiale, contribuì a scalfire l'immagine di Pinochet come intoccabile, scuotendo profondamente *el clima consensual* della transizione. Tuttavia, l'accaduto confermò, allo stesso tempo, tutte le contraddizioni di un paese in cui i confini tra presente "democratico" e passato dittatoriale erano ancora estremamente labili. Il governo cileno, alla fine, vide premiate le pressioni che esercitò sin dal principio per riportare in patria l'ex dittatore, scongiurandone l'estradiizione in Spagna – cosa che venne concessa per motivi di salute, o, per essere più precisi, per ragioni umanitarie –, tra l'euforia dei pinochetisti e il dolore dei familiari delle vittime del regime civico-militare. Una volta in Cile, l'inchiesta ed il successivo rinvio a giudizio dell'ex dittatore per ordine del giudice Juan Guzmán per i crimini della *Caravana de la Muerte*⁷² si arrestarono dinanzi alla decisione della Corte suprema di dichiarare Pinochet non imputabile per demenza⁷³.

4.2 Da Lagos alla Bachelet

La presidenza di Ricardo Lagos (2000-2006), primo socialista ad occupare la carica più alta dai tempi di Allende, venne accompagnata, da un lato, dalle aspettative di quanti speravano in una "rottura" con le numerose eredità del periodo dittatoriale e, dall'altra, dai sospetti del mondo imprenditoriale. Questi ultimi vennero presto superati dalla decisione del governo di proseguire, in buona sostanza, lungo il solco tracciato dalle amministrazioni precedenti. Del resto, come si è evidenziato, sin dall'inaugurazione della "democrazia" vi era stato consenso fra le principali figure del partito socialista e di quello democristiano rispetto alla «necesidad de superar la desconfianza del mundo militar y de los empresarios producida durante el gobierno de la Unidad Popular, y así eliminar el veto de ambos actores a sus aspiraciones de ser una alternativa de poder...»⁷⁴. Al netto di ciò, si registrò sicuramente una maggiore attenzione alle problematiche di natura sociale, il cui punto più alto fu rappresentato dall'adozione del *Plan AUGE* (*Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas*) che introdusse una maggiore equità in un settore altamente privatizzato come quello della sanità, ed il programma *Chile Solidario*, finalizzato a sostenere le famiglie con basso reddito. Durante il suo mandato, inoltre, venne istituita la *Comisión Nacional sobre*

⁷¹ La *Operación Cóndor* fu un'alleanza militare segreta, nata per iniziativa della Junta cilena, che avrebbe visto i vertici delle dittature di Cile, Argentina, Brasile, Bolivia, Paraguay e Uruguay – e, in un secondo momento, anche Perù ed Ecuador – agire insieme per eliminare dissidenti ovunque essi si trovassero. Sul tema si veda il menzionato Dinges, *The Condor Years: How Pinochet and his Allies Brought Terrorism to three Continents*.

⁷² Ovvero la missione del generale Sergio Arellano Stark, il quale, su ordine diretto di Augusto Pinochet, nell'ottobre del 1973, attraversò diverse località del paese per eliminare oltre 70 oppositori politici.

⁷³ Sul tema si veda: P. Verdugo, *Gli artigli del puma*, Sperling & Kupfer, 2006.

⁷⁴ C. Huneeus, *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*, cit., 140.

Prisión Política y Tortura (Comisión Valech I), che, occupandosi in maniera specifica di detenuti politici e tortura, cercò di colmare le carenze delle due precedenti commissioni⁷⁵. Tuttavia, la promessa di una nuova Costituzione, che dominò i discorsi di Lagos sin dall'insediamento, non andò oltre una parziale riforma della stessa, la quale, sebbene ridusse l'autonomia dei militari dalla sfera civile – eliminando il sistema dei senatori di diritto e, soprattutto, restituendo al Presidente della Repubblica il potere di rimuovere il comandante in capo delle Forze Armate –, non intaccò le altre componenti fondamentali su cui si reggeva la “democrazia protetta” (come ad esempio le “super-maggioranze”, il sistema elettorale bi-nominale, le misure anti-terrorismo, la regolazione restrittiva dei partiti politici e dei sindacati, l'impianto istituzionale di riferimento del sistema economico liberista).

L'elezione di Michelle Bachelet nel 2006, che chiuse la fase dei governi della Concertación⁷⁶, venne vista da molti come un momento di svolta epocale. Figlia del generale dell'Aviazione Alberto Bachelet, assassinato dal regime nel 1974, e sottoposta anch'essa a detenzione e tortura durante la dittatura, fu la prima donna eletta alla presidenza nella storia del paese. Il suo governo, segnato da un nuovo stile denominato *ciudadano*, si distinse indubbiamente per l'adozione di una serie di correttivi finalizzati a mitigare gli effetti più nefasti del modello economico. Ci furono, pertanto, progressi significativi in termini di protezione sociale, in ambito sanitario, nel campo della spesa pubblica destinata all'istruzione e all'edilizia sociale. Molto importante fu, inoltre, l'impulso dato dalla Bachelet all'uguaglianza di genere: venne, infatti, costituito per la prima volta un gabinetto formato per metà da donne, le quali, peraltro, vennero messe a capo di importanti ministeri. Ci fu anche un tentativo di dare risposta alle domande che provenivano dal basso, dalla società civile, e alle rivendicazioni alla base delle mobilitazioni sociali di quel periodo (come, ad esempio, le proteste studentesche scoppiate nel 2006). Ciononostante, non vi fu alcuna messa in discussione profonda dell'ordine neoliberista, né vi furono interventi sensibili destinati a porre rimedio ad uno dei suoi prodotti più evidenti, ovvero l'enorme disuguaglianza.

La Concertación, sempre più divisa al suo interno (soprattutto a sinistra), venne “punita”, quindi, dall'elettorato in occasione delle presidenziali del 2009, che, per la prima volta dal 1958, videro la vittoria di un candidato di destra, Sebastián Piñera, il cui governo si sarebbe rivelato molto simile a quelli precedenti (al punto che si parlò di quinto governo di Concertación). Tuttavia, questo stato di cose favorì un certo risveglio della società civile. Le grandi mobilitazioni studentesche che iniziarono nel 2011, che si caratterizzarono per il loro carattere “di massa” e

⁷⁵ La Commissione avrebbe comprovato 33.221 casi di detenzione politica, di cui il 94% sarebbe stato sottoposto anche a pratiche di tortura (Si veda: Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, *Informe*, La Nación S.A., 2004). Fra il 2010 e il 2011 svolse indagini anche la Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión, Política y Tortura (Valech II).

⁷⁶ La sua candidatura fu, infatti, l'ultima a ottenere il consenso di tutte le formazioni che facevano parte della Concertación.

per la lunga durata nel tempo, ebbero come obiettivo, non solo le politiche del governo di centro-destra, o la realizzazione di una riforma radicale dell'istruzione – privatizzata e sottoposta quasi integralmente alle logiche del mercato –, ma, più in generale, il superamento della «democrazia semisoberana»⁷⁷.

In un clima di fermento e di contestazione, peraltro, la ricorrenza dei quarant'anni dal colpo di Stato, nel settembre del 2013, rappresentò, per il mondo intellettuale e per la società civile in generale, un'ulteriore occasione per l'avvio di nuove riflessioni, dibattiti, analisi, che aggiunsero altri importanti elementi, non solo al lungo e faticoso processo di accertamento della verità su quanto accaduto negli anni del regime autoritario, ma anche sulla necessità di liberarsi dagli strascichi di quella dolorosa esperienza storica. Di qui, il forte senso simbolico e l'impatto emotivo che acquisirono le elezioni parlamentari e presidenziali del dicembre di quello stesso anno⁷⁸. Elezioni che videro il ritorno alla presidenza di Michelle Bachelet, a capo di una nuova coalizione, Nueva Mayoría – che comprendeva, per la prima volta dal 1990, anche il partito comunista –, che inserì fra i punti fondamentali del suo programma la riforma dell'istruzione, quella tributaria e la creazione di un'assemblea costituente che portasse alla realizzazione di una nuova Carta fondamentale. In altre parole, alcune delle principali rivendicazioni che erano emerse dalle mobilitazioni sociali dei due anni precedenti.

A partire dal 2015, il governo Bachelet iniziò effettivamente ad avanzare con il suo piano di riforme, fra cui, in particolare, la sostituzione del vecchio sistema elettorale bi-nominale ereditato dalla dittatura – che tendeva ad escludere dalla competizione politica le piccole formazioni, prediligendo la governabilità alla rappresentatività – con un sistema proporzionale moderato, ed una riforma dell'istruzione finalizzata a migliorare la qualità dell'istruzione, soprattutto pubblica, e a renderla più equa. Quanto alla Costituzione, però, il governo non riuscì ad andare oltre il lancio di una campagna finalizzata a coinvolgere la cittadinanza nella discussione ed elaborazione di proposte “dal basso” di una nuova Carta fondamentale. Una serie di scandali e di inchieste giudiziarie che coinvolsero direttamente la famiglia della Bachelet, oltre che i principali partiti della maggioranza e dell'opposizione, contribuirono a minare il consenso della *presidenta*, che, fra il 2016 e il 2017, toccò livelli bassissimi. La rottura della coalizione fece il resto, spianando la strada alla destra di Sebastián Piñera, che si insediò nuovamente come presidente nel 2018.

⁷⁷ C. Huneeus, *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*, cit., 40-42.

⁷⁸ M.R. Stabili, *Il Cile democratico nel nuovo millennio. Lunghe continuità e alcune novità*, in V. Giannattasio, R. Nocera, *Democrazie inquiete. Viaggio nelle trasformazioni dell'America Latina*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli-Quaderni 17, 2017, 70.

5. Conclusioni

La Costituzione del 1980 fu, in un certo senso,

la proyección institucional de la destrucción de la democracia, el bombardeo de La Moneda, los crímenes y violaciones de derechos humanos y la fundación de un orden socioeconómico conocido como neoliberalismo, en el que se instala el mercado como el principio organizador de las relaciones sociales, un papel subsidiario del Estado y el predominio de lo privado sobre lo público o colectivo⁷⁹.

Le riforme costituzionali realizzate dai governi democratici non hanno portato ad un superamento di tale quadro; allo stesso modo, le riforme introdotte in ambito economico non sono andate oltre l'applicazione di correttivi finalizzati a mitigare i costi sociali dell'ordine neoliberista, che, non soltanto non è mai stato messo in discussione, ma ha rappresentato il pilastro intorno al quale è ruotata la strategia di consolidamento democratico perseguita dai governi della "transizione". Tutto questo ha favorito, da un lato, la crescita progressiva dell'esclusione e delle diseguaglianze, e dall'altro, una profonda sfiducia di quote crescenti della popolazione nei riguardi delle élite economiche, dei partiti, delle istituzioni e della politica in generale. Non è un caso che, dal 1990 ad oggi, la partecipazione elettorale in Cile sia diminuita progressivamente, più di qualsiasi altro paese OCSE⁸⁰.

L'*estallido social*, le proteste che sono scoppiate nell'ottobre del 2019 a causa dell'aumento del prezzo del biglietto della metropolitana di Santiago e che, alimentandosi della violenza perpetrata nei confronti dei manifestanti da parte delle forze di polizia e dei militari sotto la direzione del governo Piñera, si sono trasformate in vera e propria rivolta, hanno avuto come oggetto tutto quanto illustrato nell'articolo. Tali proteste si sono dirette contro una classe politica ritenuta distante dai bisogni della popolazione e asservita alle élite economiche che da decenni governano il paese; contro la diseguaglianza economica, sociale e culturale, la concentrazione della ricchezza, l'iniqua distribuzione del reddito; contro l'istruzione e la sanità ancora privatizzate. In altre parole, si sono rivolte contro quel sistema socio-economico ereditato dal regime civico-militare, contro la sua proiezione istituzionale e quella classe politica che ne ha garantito la perpetuazione. Con quella ribellione la popolazione si è conquistata il diritto di saldare i conti con un'eredità importante della dittatura. Si tratta di un primo passo, che deve riconoscersi, senza alcun dubbio, come un *momento fundacional*.

⁷⁹ M.A. Garretón, *Del "Estallido" al Proceso Refundacional. El Nuevo Escenario de la Sociedad Chilena*, in *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 34, No. 2, 2021, 52.

⁸⁰ A. Guida, *Il Cile verso la nuova Costituzione. Tra necessità di cambiamento e disaffezione*, in *Osservatorio su Nuovi Autoritarismi e Democrazie (NAD)*, Vol. 2, No. 2, 2020. Si veda anche: A. Guida, R. Nocera, *Chile's black October: A protest coming from far away*, in *Osservatorio su Nuovi Autoritarismi e Democrazia (NAD)*, ottobre 2019, nad.unimi.it/chiles-black-october-a-protest-coming-far-away/.

3 • 2 • 2021



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Una regione immaginata: ambiente, cultura e connettività nella Manciuria moderna

F. Dornetti

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Una regione immaginata: ambiente, cultura e connettività nella Manciuuria moderna

*Filippo Dornetti**

Abstract

The toponym Manchuria has become controversial in China in recent years, even though its use has a long history in Europe and Asia. Detractors maintain that the place name poses a threat to China's sense of unity, because it exaggerates the distinctiveness of Northeast China. This essay shows that in the last forty years in Italy, as in other Countries, Manchuria has been used less often than in the past. However, it is still a matter of discussion whether Northeast China can be considered a region, as the disputed toponym can suggest. The paper tries to address this question, through an analysis of the physical and cultural features of the area, as well as its economic connectivity, from the XVII Century to the beginning of the XX Century. The conclusions of this survey suggest that Manchuria did not present the typical features of a physical and human unit before *han* Chinese mass immigration and the completion of railways at the beginning of the XX Century.

Keywords: Manchuria – Region – Connectivity – Northeast China.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. «Manciuuria» e «Nord-est della Cina» nel linguaggio giornalistico italiano. 3. Manciuuria, una regione formale? 4. Manciuuria e connettività regionale. 5. Conclusioni.

* Ricercatore a Tempo Determinato (RTD-B) in Storia e Istituzioni dell'Asia presso il Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Matteo D'Avanzo.

1. Introduzione

Questo saggio propone un'analisi regionale della Manciuria o Nord-est della Cina in epoca moderna, dal punto di vista storico-geografico. La trattazione considera il periodo fra l'inizio del XVII secolo, ai prodromi della fondazione dell'Impero Qing, e la fine del periodo coloniale, nel 1945.

Il toponimo Manciuria indica la patria dei mancesi, il popolo tunguso che diede vita all'Impero Qing. Quest'area è identificabile grosso modo con le attuali tre province cinesi di Liaoning, Jilin e Heilongjiang, sul confine nordorientale con la Russia e la Mongolia. Definita “culla del conflitto” all'inizio degli anni Trenta, la Manciuria è stata in genere considerata regione in termini geopolitici. Terra di frontiera paradigmatica nella storia cinese, in epoca antica rivestì la funzione di area cuscinetto tra i popoli nomadici dell'Asia centrale e l'impero cinese¹. All'inizio del Novecento, fu terreno di scontro dei tre imperi di Cina, Russia e Giappone, che su questo territorio misurarono la propria forza diplomatica e militare².

In Cina il toponimo è fortemente contestato: ad esso si preferisce la denominazione «Nord-est» (*dongbei* in cinese). Già in uso nel mondo sinico all'inizio del Novecento, dopo la fondazione della Repubblica Popolare Cinese, il «Nord-est» è divenuto unità territoriale in termini politico-amministrativi. Tra 1949 e il 1954 esso è una delle sei divisioni territoriali maggiori (*da xingzheng qu*); dal 1958 il *dongbei* divenne unità per le politiche territoriali di sviluppo, senza essere sottoposta però al governo di un'autorità regionale unitaria³. Uno dei principali argomenti rivolti contro l'uso della denominazione «Manciuria» riguarda una presunta tara ideologica che comprometterebbe la neutralità necessaria ad un uso condiviso del termine. Una parte dei commentatori sostiene che il toponimo sarebbe ormai irrimediabilmente associato al passato colonialista giapponese⁴. La sinologia nipponica del primo dopoguerra, infatti, ne faceva uso per sottolineare l'alterità dei popoli che la abitavano rispetto alla Cina, giustificando così l'occupazione dell'area

¹ O. Lattimore, *Manchuria: Cradle of Conflict*, Macmillan, London, 1932.

² C. M. Kwong, *War and Geopolitics in Interwar Manchuria: Zhang Zuolin and the Fengtian Clique During the Northern Expedition*, Brill Nijhoff, 2017.

³ W. Ren, B. Xue, J. Yang, et al., *Effects of the Northeast China Revitalization Strategy on Regional Economic Growth and Social Development in Chinese Geographical Science*. No. 30, 2020, 791–809.

⁴ Per un esempio relativamente recente rimando a W. He, *Kindai Nihon no 'Shina' 'Man-Mō' koshō*, in *Gendai shakai bunka kenkyū*, No. 39, 2007, 1-7. Come si legge nell'articolo, nel primo dopoguerra «Manciuria» era spesso associata a «Mongolia» nella coppia di caratteri che compongono la parola *manmō*. Sull'interpretazione del territorio mancese negli studi geopolitici e geografici giapponesi degli anni Trenta, K. Takeuchi, *The Japanese Imperial Tradition, Western Imperialism and Modern Japanese Geography*, in A. Godlewska and N. Smith (Eds.), *Geography and Empire: Critical Studies in the History of Geography*, Blackwell, 1994, 188-206. L. Narangoa, *Japanese Geopolitics and the Mongol Lands, 1915–1945*, in *European Journal of East Asian Studies*, Vol. 3, No. 1, 2004, 45-67.

da parte dei giapponesi⁵. Le polemiche non sono limitate ai sinologi del passato. Da oltre trent'anni, infatti, gli studiosi americani associati all'etichetta *New Qing History* sono fortemente criticati in Cina. L'irriducibilità alla tradizione cinese della dinastia imperiale mancese e, per estensione, del suo territorio d'origine, tesi condivisa nel gruppo, avrebbe la finalità, secondo i loro critici, di portare divisione nel paese⁶.

La controversia ha avuto una certa risonanza fuori dal mondo accademico. Dagli anni Novanta del XX secolo negli Stati Uniti è cominciato a cadere in disuso il termine «Manciuria», sostituito con «Nord-est della Cina». In Giappone è consuetudine usare il termine Manciuria tra virgolette, in quanto citazione del suo impiego in sede storica.

Non si tratta solo di un problema nominale: il tema riguarda la percezione di un territorio importante della Cina, con evidenti ricadute nelle relazioni internazionali, nelle politiche territoriali e sociali dell'area. In particolare, il toponimo «Nord-est della Cina» assimila il territorio al resto della Cina, con l'effetto di obliterarne le peculiarità locali, elementi necessari per definirla regione in termini geografici⁷. D'altro canto, nelle politiche territoriali riguardanti il Nord-est, Pechino ha più volte mostrato l'intenzione di proporre una strategia economica unitaria su tutto il territorio, che superasse i confini delle tre province⁸. Chiedersi se esistano caratteri strutturali comuni a tutta l'area sembra quindi opportuno.

Dagli anni Novanta del secolo scorso negli studi sul tema prevale l'approccio costruttivista, che ha approfondito soprattutto gli aspetti politici del problema. La percezione condivisa di questo territorio non sarebbe altro che il frutto di una fabbricazione realizzata dalla dinastia imperiale degli Aisin gioro, che definì i confini territoriali del popolo mancese secondo le necessità e gli interessi correnti⁹. Inoltre, la discussione ha coinvolto soprattutto Stati Uniti e Giappone, oltre alla Cina: manca quindi una prospettiva europea sul tema.

Questo saggio intende contribuire al dibattito proponendo un'analisi dal punto

⁵ Vedasi ad esempio la monografia sul sinologo Shiratori Kurakichi e gli studi storico-archeologici sull'Asia centrale del primo dopoguerra (gli "studi orientali", *tōyōshi* in giapponese) in S. Tanaka, *Japan's Orient. Rendering Pasts into History*, University of California Press, 1993. Joshua Fogel nello studio sul sinologo Naitō Kōnan ha indagato il rapporto tra la posizione interventista dello studioso giapponese e la sua interpretazione della decadenza dello stato cinese. J. A. Fogel, *Politics and Sinology: The Case of Naitō Konan (1866-1934)*, Harvard University Press, 1984.

⁶ Un esempio recente di *New Qing History* è E.S. Rawski, *Early Modern China and Northeast Asia Cross-Border Perspectives*, Cambridge University Press, 2015. Per una rassegna aggiornata sulla polemica, M. Cams, *Recent Additions to the New Qing History Debate*, in *Contemporary Chinese Thought*, Vol. 47, No. 1, 2016, 1-4.

⁷ L. Narangoa, *The Power of Imagination: Whose Northeast and Whose Manchuria?*, in *Inner Asia*, Vol. 4, No. 1, 2002, 5-6.

⁸ G. Christoffersen, *The Political Implications of Heilongjiang's Industrial Structure*, in J. Fitzgerald (Ed.), *Rethinking China's Provinces*, Routledge, 2002, 233.

⁹ Si veda ad esempio il ruolo dell'Imperatore Kangxi nella definizione dei confini della Manciuria, P. Kyle, *The Manchus*, Blackwell, 1997, 103-104. Per un riferimento a questo approccio sulla questione dell'origine delle nazioni, E. J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality*, Cambridge University Press, 1992, 10.

di vista storico-geografico sui territori nordorientali in epoca moderna. In particolare, nella seconda sezione si cercherà di stabilire se sia lecito definire Manciuria come regione formale: verrà considerato se in età moderna presentasse continuità ambientali, paesaggistiche e culturali tali da distinguerla dai territori vicini. Nella terza sezione si studieranno le reti commerciali mancesi tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento. Avvalendosi del dibattito storiografico sviluppatosi in Giappone, si cercherà di verificare se l'intensità e l'ampiezza delle reti commerciali locali giustifichino la presenza in Manciuria di un'«unità umana» in termini braudeliani. L'analisi suddetta sarà introdotta nella prima sezione da una riflessione sull'uso di «Manciuria» e «Nord-est della Cina» nel linguaggio giornalistico italiano degli ultimi quarant'anni. Saremo così in grado di stabilire quale sia la percezione di questo territorio in Italia, un Paese in cui negli ultimi anni sono sempre maggiori gli sforzi per intensificare i contatti con la Cina, sia a livello diplomatico che economico¹⁰.

L'analisi regionale della Manciuria ha una rilevanza che travalica i confini del territorio nordorientale. La storia della Cina è stata caratterizzata da un rapporto difficile, spesso conflittuale tra centro e periferie del paese¹¹. Tali tensioni sono visibili tutt'ora: l'eccezionale sviluppo economico cinese degli ultimi venti anni ha interessato soprattutto le regioni costiere, creando un forte squilibrio con il resto del paese. Ciò si spiega in parte per un cambio di approccio nelle politiche territoriali avvenuto nell'era Deng, che hanno sostituito il tradizionale principio di solidarietà tra le regioni con quello della competizione tra le stesse¹². Sullo sfondo del pericoloso divario economico apertosi nel paese, dagli anni Novanta del secolo scorso si è sviluppato in Cina un nuovo interesse nei confronti della provincia; un interesse diretto a sottolinearne le peculiarità storiche, culturali e paesaggistiche rispetto al resto del Paese, in molti casi alquanto arbitrariamente¹³.

Il Nord-est può essere considerato caso paradigmatico di questi fenomeni. Fino agli anni Ottanta uno dei maggiori centri industriali cinesi, a partire dagli anni Duemila è caduto in una drammatica crisi economica, causata da infrastrutture obsolete e un comparto industriale di proprietà statale poco dinamico e alquanto arretrato tecnologicamente. Il declino economico, la ristrutturazione industriale e livelli di disoccupazione tra i più alti del paese sono stati accompagnati da forti tensioni sociali all'inizio degli anni Duemila. In questo contesto è stato avviato il programma di sostegno economico chiamato «rivitalizzazione del Nord-est» nel

¹⁰ M. Marinelli, G. Andornino, *Italy's Encounters with Modern China Imperial Dreams, Strategic Ambitions*, Palgrave Macmillan, 2014.

¹¹ Y. Du, J. Kyong-McClain, *Chinese History in Geographical Perspective*, Lexington Books, 2013. P. Duara, *Rescuing History from the Nation: Questioning Narratives of Modern China*, University of Chicago Press, 1995; S. R. Platt, *Provincial Patriots: The Hunanese and Modern China*; Harvard University Press, 2007.

¹² H. Hendreschke, F. Chongyi (Eds.), *The Political Economy of China's Provinces: Comparative and Competitive Advantage*, Routledge, 1999; D. Zweig, *Internationalizing China: Domestic Interests and Global Linkages*, Cornell University Press, 2002.

¹³ T. Oakes, *China's Provincial Identities: Reviving Regionalism and Reinventing 'Chineseness'*, in *The Journal of Asian Studies*, Vol. 59, No. 3, 2000, 667-692.

2003, tuttora in atto, non senza critiche¹⁴. La recente inclusione del porto di Dalian e delle vicine province mancesi nell'ambito di *One belt one road initiative*, che ne farebbe uno dei nodi principali della rete di infrastrutture del colossale progetto cinese, si allinea agli sforzi del governo centrale di risollevare le sorti del territorio. In un'epoca in cui il rapido mutamento della società cinese si accompagna a una vivace revisione nelle rappresentazioni del "locale" nei media locali, appare utile fare il punto sui caratteri strutturali del territorio nordorientale della Cina¹⁵.

2. «Manciuria» e «Nord-est della Cina» nel linguaggio giornalistico italiano

L'etnonimo in lingua mancese *Manju*, da cui deriva l'italiano Manciù, risalirebbe all'inizio del XVII secolo, negli anni travagliati della unificazione dei *Jurchen*, il popolo tunguso che occupava l'attuale area nordorientale della Cina, e la successiva invasione dei territori imperiali cinesi, conclusasi con la fondazione dell'impero Qing (1644-1911). Il primo imperatore della dinastia, Hong Taiji (1592-1643), adottò la denominazione *Manju* nel 1635, per indicare ufficialmente le tribù *Jurchen* riunite sotto il suo dominio. *Manju* esprimerebbe l'idea di forza, potenza e grandezza, termini di buon auspicio utili nell'atto fondativo di una dinastia imperiali¹⁶. Nello stesso periodo si attesta la prima traccia scritta del toponimo in lingua mancese *Manju gurun* ("stato dei mancesi"), che compare nella collezione di documenti in lingua mancese *Chiu Manchou tang* (1607-1636). La traduzione europea dell'etnonimo inizia a circolare pochi anni dopo la sua creazione, grazie alle testimonianze dei gesuiti di ritorno dalla Cina, che si affiancano così alla denominazione medievale di «Tartaria orientale»¹⁷.

La diffusione del toponimo Manciuria è più tarda dell'etnonimo e il suo uso non sarebbe cominciato in Cina. Sarebbe comparso alla fine del Settecento nella raffigurazione cartografica giapponese, per poi diffondersi nel secolo successivo

¹⁴ J. Chung, H. Lai, J. Joo, *Assessing the 'Revive the Northeast' (zhenxing dongbei) Programme: Origins, Policies and Implementation*, in *The China Quarterly*, No. 197, 2009, 108-125.

¹⁵ Par casi studio su rappresentazioni di comunità regionali in Cina, rimando a T. Oakes, L. Schein, *Translocal China: Linkages, Identities and the Reimagining of Space*, Routledge, 2006. Per una classica analisi del discorso sull'unità razziale cinese in epoca repubblicana, F. Dikötter, *The Discourse of Race in Modern China*, Hurst, 1992; tematica ripresa di recente in F. Dikötter, *Forging National Unity: Ideas of Race in China*, in *Global Dialogue (Online)*, Vol. 12, No. 2, 2010, 1-11; J. Leibold, *Competing Narratives of Racial Unity in Republican China: From the Yellow Emperor to Peking Man*, in *Modern China*, Vol. 32, No. 2, 2006, 181-220.

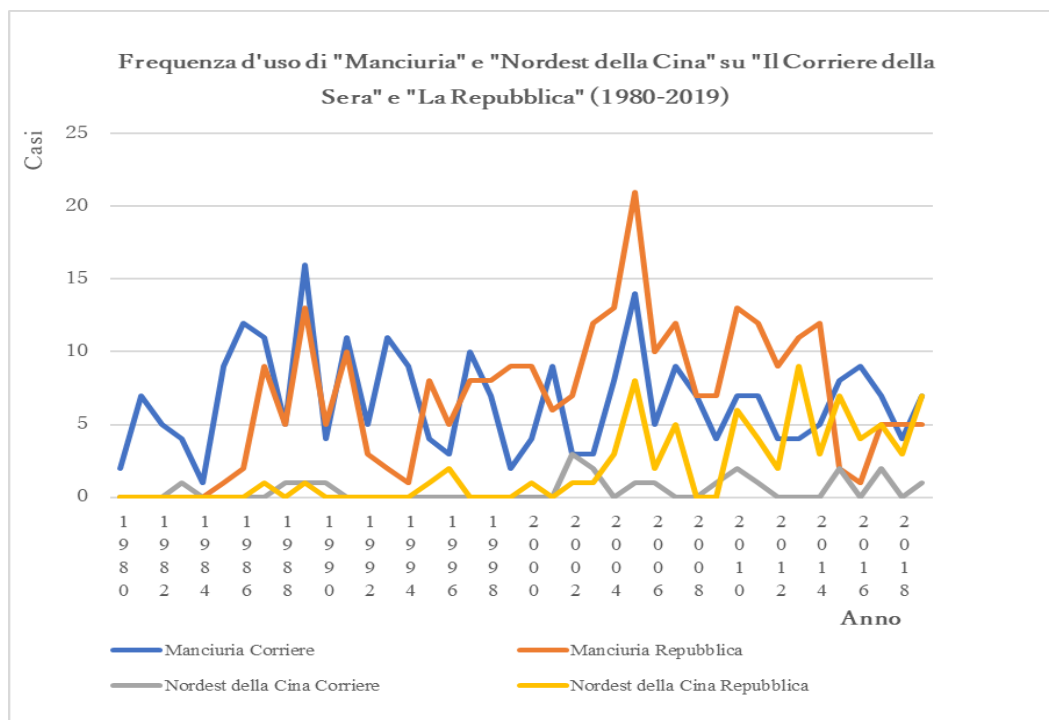
¹⁶ G. Stary, *The Meaning of the Word "Manchu". A New Solution to an Old Problem*, in *Central Asiatic Journal*, Vol. 34, No. 1/2, 1990, 114-115.

¹⁷ M. Martini, *De bello Tartarico historia: in qua, quo pacto Tartari hac nostra aetate Sinicum imperium invaserint, ac fere totum occuparint, narratur; eorumque mores breviter describuntur, Editio Tertia, recognita et aucta*, Kalcovius, 1654, 94. "Mouant'chéou" usato per indicare il popolo dei "tartari orientali" si trova nelle memorie del gesuita francese Luis Le Comte, in L. Le Comte, *Nouveaux memoires sur l'etat present de la Chine*, Jean Anisson, 1696, 39. "L'un des petits Rois de la Tartarie Orientale (car il y en a un tres-grand nombre) dont les sujets, nommez *Mouant'chéou*, ...entra ...dans le Leauton à la tette d'un nombreuse armée." (39) Il corsivo è nell'originale.

prima in Europa, grazie alla mediazione dello yamatologo tedesco Philipp Franz von Siebold (1796-1866), e successivamente anche in Cina¹⁸.

L'uso attuale del toponimo nella lingua italiana, seppur più recente rispetto al relativo etnonimo, è sorretto quindi da una solida consuetudine. In anni recenti però appare sempre maggiore la diffusione di «Nord-est della Cina» per indicare lo stesso territorio della Cina nordorientale. Per stabilire l'entità e il significato della diffusione della nuova denominazione, si propone qui un'analisi della frequenza e dell'uso di «Manciuria» e «Cina del Nord-est» nel linguaggio giornalistico italiano. Saranno considerati i due maggiori quotidiani italiani, *Il Corriere della Sera*, dal 1980 al 2019, e *La Repubblica*, dall'85 al 2019¹⁹.

Consideriamo innanzitutto l'andamento della frequenza delle due denominazioni. In primo luogo, nel corso degli anni non si registra un particolare aumento degli articoli che citano i suddetti toponimi, nonostante l'attenzione sulla Cina sia aumentata nello stesso periodo²⁰.



¹⁸ M. C. Elliott, *The Limits of Tartary: Manchuria in Imperial and National Geographies*, in *The Journal of Asian Studies*, Vol. 59, No. 3, 2000, 603-646. T. Nakami, "Hokuto Ajia" kara mita "Higashi Ajia", in T. Hamashita (Ed.), *Higashi Ajia sekai no chiiki nettowaku*, Yamakawa shuppansha, Tokyo, 1998, 273-295.

¹⁹ I periodi considerati sembrano sufficienti per mostrare le più recenti tendenze nel modo di indicare l'area in questione nel contesto italiano. Per la ricerca sono stati usati gli archivi telematici dei due quotidiani; l'archivio digitale de *La Repubblica* è consultabile dal 1985.

²⁰ Su *Il Corriere* la parola «Cina» compare 17012 volte tra il 1980 e il 1999 e 39047 volte tra il 2000 e il 2019.

Si noti lo scarto notevole tra le due denominazioni su *Il Corriere*: negli ultimi quarant'anni «Manciuria» sembra essere di gran lunga il toponimo preferito da questo quotidiano, sebbene «Nord-est» abbia maggiore incidenza a partire dagli anni Duemila. Su *La Repubblica* invece la denominazione «Nord-est», seppur generalmente meno usata, è in netto aumento negli ultimi venti anni: desta particolare interesse il fatto che la diffusione del termine è stata associata, nell'ultimo quinquennio, a una flessione dell'uso di «Manciuria», tanto che in questo giornale «Nord-est della Cina» ha superato «Manciuria» in termini di frequenza nel 2015. Nondimeno, in entrambe le testate l'inizio del nuovo millennio sembra inaugurare la tendenza verso una diversificazione dei toponimi relativi al territorio.

Per approfondire quest'ultimo aspetto, passiamo all'uso di cui si è fatto delle due denominazioni. Qui è utile discutere alcune regolarità tematiche rilevate negli articoli presi in esame. In entrambi i quotidiani «Manciuria» è usato con maggiore frequenza in articoli a carattere storico. Molti di essi trattano il problema della memoria storica del colonialismo giapponese, questione che anche in tempi recenti ha fortemente influenzato le relazioni internazionali tra Giappone, Cina e Corea del Sud²¹. Non bisogna dimenticare però che entrambe le testate hanno continuato ad usare lo stesso toponimo in articoli di attualità, nei quali prevale il riferimento geografico tradizionale nella cronaca²² e in ambito naturalistico²³. Invece, in contrasto con il toponimo usato tradizionalmente, gli articoli che adottano la denominazione «Nord-est»²⁴ sono in netta maggioranza di carattere cronachistico²⁵.

²¹ Un esempio è il picco di frequenza di «Manciuria» nel 2005, in occasione delle manifestazioni antigiapponesi in Cina nel 2005, intese come contestazione della politica di governo giapponese, accusato di cancellare il passato colonialista del paese. J. C. Weiss, *Powerful Patriots: Nationalist Protest in China's Foreign Relations*, Oxford University Press, 2014, 127-159. Mitter invece interpreta le manifestazioni come riflesso di un generale mutamento della memoria collettiva sul periodo bellico avvenuto nella Cina contemporanea, R. Mitter, *China's Good War, How World War II Is Shaping a New Nationalism*, The Belknap Press of Harvard University Press, 2020.

²² P. Salom, *Cina, il Partito comunista contro la «lunga sciata»*, in *Il Corriere della sera*, 28/8/2005, 10 («Nel nord della Cina, in Manciuria»); M. del Corona, *Falung Gong il tabù della Cina*, in *Il Corriere della Sera*, 24/2/2013; G. Visetti, *I due Nobel, la sedia vuota del dissidente Xiaobo che alza un muro tra Cina e Occidente*, in *La Repubblica*, 8/12/2010; G. Visetti, *Smog, il gigante e la bambina*, in *La Repubblica*, 11/6/2013. Su *Il Corriere* tra gli articoli che citano il toponimo «Manciuria» ne ho contati 128 di tematica storica, 85 di cronaca, 81 su arti e spettacolo; su *La Repubblica* sono 104 quelli di tematica storica, 83 di cronaca, 74 su arte e spettacolo.

²³ Si veda ad esempio *A Novara c'è la gru della Manciuria*, in *Il Corriere della sera*, 31/1/1993, 38.

²⁴ Si segnala che la denominazione *dongbei*, che si avvicina alla resa fonetica del termine cinese per «Nord-est» secondo il sistema Pinyin, non appare ancora diffusa sui quotidiani italiani. Nell'arco di tempo studiato, essa appare due volte sul *Il Corriere* e una volta su *La Repubblica*. S. Ravizza, *Dal Sacco alla Cina, Ora curo gratis milioni di indigenti*, in *Il Corriere della sera*, 7/12/2018; M. del Corona, *La tecnica va troppo veloce, l'umanità deve rallentare*, in *Il Corriere della sera*, 31/3/2019; *Da Tianjin a caccia di business in arrivo la delegazione cinese*, in *La Repubblica*, 10/10/2006.

²⁵ «Nord-est della Cina» compare su *Il Corriere* in 17 articoli di cronaca e solo in un articolo di carattere storico; analogamente, ne *La Repubblica* sono 69 gli articoli di cronaca e uno quello di argomento storico.

Questi recenti sviluppi nel linguaggio giornalistico indicano un progressivo mutamento nella toponomastica in uso in Italia riguardante l'area nordorientale della Cina. Come si è visto, fino alla fine del secolo scorso quest'area era identificata quasi esclusivamente con «Manciuria», senza distinzione di tipo temporale. In contrasto con questo uso, a partire dagli anni Duemila, in modo evidente su *La Repubblica*, è venuto introducendosi la distinzione tra «Manciuria» intesa come regione storica, riferendosi al territorio fino alla fine della Seconda guerra mondiale, e «Nord-est» per il periodo contemporaneo²⁶.

Ogni toponomastica comporta di necessità anche una determinata interpretazione dello spazio²⁷. Se questo è vero, la recente distinzione tra «antica Manciuria» e «Nord-est della Cina contemporanea», che si affianca al tradizionale uso dell'antico toponimo, introduce una significativa frattura nella continuità storico-identitaria veicolata dall'uso consuetudinario di «Manciuria».

Può essere utile a questo punto ricorrere a un articolo paradigmatico per riflettere sull'uso di «Nord-est della Cina» che è andato diffondendosi negli ultimi anni. È indicativo che nel 2005, anno in cui si registra un primo picco nella frequenza dell'uso di «Nord-est» su *Repubblica*, la nuova terminologia si trovi per lo più in articoli riguardanti la situazione ambientale della regione. In uno di essi, l'inquinamento fluviale di questo territorio viene considerato come indice di un problema che riguarda tutto il paese²⁸. Come mostra l'esempio, l'uso di «Nord-est della Cina» implica qualcosa di più di un'assimilazione del territorio entro i confini politici del paese. Qui la scelta di utilizzare «Nord-est» risponde al preciso intento di assimilare all'intero paese il profilo economico e ambientale del territorio, in questo caso facendo emergere gli aspetti più negativi dello straordinario sviluppo cinese contemporaneo.

Come si è detto, la diffusione di «Nord-est della Cina» non è un fenomeno solo italiano. Sarebbe riduttivo però interpretarla come semplice riflesso della stampa estera. Scartata questa ipotesi, è opportuno considerare che la storia politica contemporanea dell'area presenta una cesura che a prima vista giustificerebbe l'uso di due toponimi distinti per lo stesso territorio, la «Manciuria storica» e il «Nordest della Cina contemporanea». Alla fine del secondo conflitto mondiale, infatti, la Cina riottenne la sovranità sulla Manciuria, dopo che le fu strappata dall'Impero giapponese nel 1932, con la fondazione dello stato fantoccio del

²⁶ Sono indicative espressioni come «La nuova Manciuria. La Cina del Nord-est», o «Nord-est della Cina all'interno dell'antica Manciuria». *Giorno e notte*, in *La Repubblica*, 12/1/2014. In *Cina recuperi dedicati al turismo e al retail*, in *La Repubblica*, 23/6/2014. In effetti già nel 1981 si leggeva che «Manciuria» era «come un tempo si chiamava la regione settentrionale della Cina». G. Scardocchia, *Anche l'operaio cinese va in cassa integrazione*, in *Il Corriere della sera*, 25/11/1981, 3; *Dalle erbe al lupino, una storia di insuccessi*, in *Il Corriere della sera*, 10/3/2002, 27.

²⁷ A. Turco, *Semiotica del territorio: congetture, esplorazioni, progetti*, in *Rivista geografica italiana*, Vol. 101, No. 3, 1994, 365-383.

²⁸ Secondo Rampini il fiume mancense Songhua rappresenta «lo stato drammatico in cui versano fiumi e laghi in tutta la Cina, avvelenati da un'industrializzazione selvaggia e dall'inerzia dei poteri pubblici, spesso complici di un capitalismo locale che calpesta le normative sanitarie». F. Rampini, *Cina, crisi sul benzene ad Harbin il disastro nascosto dalle autorità*, in *La Repubblica*, 25/11/2005.

Manchukuo.

Nondimeno, non sembra casuale che la diffusione di «Nord-est» sulla stampa italiana sia avvenuta proprio negli ultimi venti anni, periodo in cui la Cina sta dimostrando sempre maggiore assertività in politica estera e nel rapporto con le minoranze nelle periferie del paese²⁹. Una nuova fase nelle relazioni internazionali della Cina, quindi, caratterizzata anche da un sempre maggiore investimento nelle politiche culturali come mezzo di persuasione internazionale e di controllo dell'immagine del paese all'estero³⁰. Considerata questa coincidenza temporale, sembra più opportuno desumere in via congetturale che il sopracitato accorpamento della Manciuria alla Cina sia frutto del *soft power* cinese. In altre parole, l'immagine ufficiale di una Cina imperniata sulla maggioranza etnica degli *han*, finalizzata a cancellare le differenze regionali ed etniche interne, ha fatto probabilmente breccia nei media italiani³¹.

Alla luce del mutamento di percezione che abbiamo delineato, è utile riesaminare l'accezione regionale con cui viene identificata tradizionalmente la Manciuria. L'analisi che si propone è un utile strumento per verificare se sia opportuno considerarla come regione in senso storico-geografico. Qualora tale distintività non sussistesse, la discussione ci permetterebbe di accogliere con maggiore consapevolezza l'attuale tendenza ad accorpare la Manciuria al territorio nazionale, sia in termini politico-amministrativi, sia nella dimensione storico-geografica³².

3. *Manciuria, una regione formale?*

Una regione è in senso lato un territorio dotato di caratteristiche tali da distinguerlo dalle aree esterne ad esso. L'analisi regionale ha elaborato una pluralità di definizioni più precise, distinte in base ai diversi criteri di classificazione del territorio: una di queste è la regione formale, ovvero un'area dotata di caratteristiche fisiche e culturali omogenee³³. È lecito considerare la Manciuria come regione di

²⁹ A. Yeo, *China's Rising Assertiveness and the Decline in the East Asia Regionalism Narrative*, in *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 20, 2020, 445–475.

³⁰ M. Scarpari, *Ritorno a Confucio, La Cina di oggi fra tradizione e mercato*, il Mulino, 70-93; S. Breslin, *China's Global Cultural Interactions*, in D. Shambaugh, *China and the World*, Oxford University Press, 2020, 137-155; T. Zappone, *Soft power in cinese. Ideologia e adattamento culturale*, in C. Bulfoni, S. Potti (a cura di), *Atti del XIII Convegno dell'Associazione Italiana Studi Cinesi*, Franco Angeli, 2014, 414-425.

³¹ J. M. Friend, B. A. Thayer, *The Rise of Han-Centrism and What It Means for International Politics*, in *Studies in Ethnicity and Nationalism*, Vol. 17, No. 1, 2017, 91-114. Si vedano anche i riferimenti bibliografici in nota 14.

³² Una ricerca che, diversamente dal presente lavoro, sostiene la coerenza storico-geografica della Manciuria è J. Janhunen, *Manchuria: an Ethnic History*, Finno-Ugrian Society, Helsinki, 1996.

³³ La geografia umana ha elaborato quattro diversi tipi di regione: regione amministrativa, cognitiva, regione formale e funzionale. Le prime due tipologie sono chiaramente costruzioni mentali: le regioni amministrative identificano territori soggetti a un particolare controllo politico e amministrativo, i cui confini sono frutto di negoziazione o di azioni politiche o legali. Le regioni cognitive invece sono prodotte dalla percezione informale di comunità. Le regioni formali sono aree

tipo formale?

Prima di rispondere a questa domanda, è utile precisare che gli attuali confini politici delle tre province nordorientali della Cina, Liaoning, Jilin e Heilongjiang, non corrispondono esattamente a quelli della Manciuria “storica”. Fino alla metà del XIX secolo, infatti, il territorio Qing nelle aree nordorientali del continente si estendeva ad est fino alla costa oceanica e a nord fino al fiume Argun e la catena Stanovoy, ad ovest fino al fiume Uda, secondo quanto stipulato dai trattati di Nerchinsk (1689). L’estensione di questo vasto territorio fu sensibilmente ridimensionata con i trattati di Aigun (1858) e Pechino (1860), sotto la pressione della politica espansionista russa nell’estremo oriente durante i disordini di Taiping (1850-1864). Secondo i nuovi accordi, a divisione dell’Impero Celeste dalla Russia zarista furono identificati i confini che ancora oggi separano Russia e Cina: a nord il fiume Amur, a est il fiume Ussuri.

Vediamo innanzitutto i caratteri ambientali dell’area. I monti del Grande Khingan segnano l’attuale confine tra la Mongolia interna e la provincia dello Heilongjian. La lunga catena montuosa rappresenta inoltre una cesura verticale tra due ambienti naturali nettamente distinti: ad ovest la steppa eurasiatica, ad est il bassopiano manciuriano. Ad est del Grande Khingan, il bassopiano è circondato da montagne: a sudovest una serie di rilievi divide il territorio cinese dalla Mongolia interna, a nord si estende la catena del Piccolo Khingan lungo il fiume Amur, a sudest i monti Changbai segnano l’estremità settentrionale della penisola coreana. Il territorio del Nord-est si estende su una superficie poco superiore all’insieme di quella francese e tedesca.

Sebbene chiaramente separata dal vicino altopiano mongolo, l’area geografica del Nord-est presenta caratteri climatici e ambientali alquanto eterogenei, difficilmente riconducibili ad un’unità fisica. Secondo la classificazione di Köppen-Geiger è possibile identificare due grandi settori climatici. Il primo, riguardante la pianura manciuriana che si estende su gran parte del Nord-est, è descritto come continentale, per le ampie fluttuazioni della temperatura, e monsonico, per il particolare regime delle precipitazioni, concentrate nei mesi estivi. Il settore nordoccidentale dell’area, invece, è caratterizzato da un regime climatico semiarido tipico della steppa³⁴. La varietà dei climi si nota anche all’interno della stessa area monsonica presente nel territorio. La pianura è caratterizzata da inverni secchi e rigidi, estati umide e calde: le temperature estive nel settore meridionale, corrispondente all’odierna provincia del Liaoning, sono sensibilmente più alte rispetto alla porzione settentrionale della piana.

Tre sono i maggiori ambienti naturali: terra coltivabile nelle valli fluviali a sudest,

definite in base a una o più caratteristiche fisiche o culturali omogenee; nelle regioni funzionali i luoghi sono connessi tra loro da relazioni più intense di quelle che esse intrattengono con l’esterno. D. R. Montello, *Regions in Geography: Process and Content*, in M. Duckham, M. F. Goodchild, M. F. Worboys (Eds.), *Foundations of Geographic Information Science*, Taylor & Francis, 2003, 176-180.

³⁴ M. C. Peel, B. L. Finlayson, T. A. McMahon, *Updated World Map of the Köppen-Geiger Climate Classification*, in *Hydrology and Earth System Sciences*, No. 11, 2007, 1639.

foresta sui rilievi montuosi, prateria da pascolo nell'area stepposa a nordovest. La Manciuaria contiene in sé i tre grandi paesaggi cinesi identificati negli anni Trenta del Novecento da Hu Huanyong. Secondo il padre della demografia cinese moderna, una lunga striscia di area ecotonica, conosciuta come la "linea di Hu", percorre in diagonale il territorio cinese da Nord-est a sudovest. Un ecotono è un ambiente di confine tra due ecosistemi: in Cina la "linea di Hu" divide l'area stepposa pastorale del nordovest dall'area agricola, ben più popolosa, del sudovest. La striscia divide in due anche la Manciuaria: ecosistema pastorale nelle aree nordoccidentali fredde e steppe occupate dai mongoli, area rurale nella pianura mancese meno fredda e secca³⁵. La frontiera tra questi due ecosistemi fu variamente sfruttata in Manciuaria: caccia e produzione forestale nel manto boschivo, sostituite dall'agricoltura in seguito all'enorme processo di deforestazione tra fine Ottocento e inizio del Novecento.

Nell'area pianeggiante si trovano paesaggi agricoli diversi a causa delle notevoli variazioni climatiche. Le precipitazioni, come si è visto più abbondanti a sud, si concentrano nei mesi caldi di luglio e agosto. Il terreno in pianura è molto fertile, ma la coltivazione è possibile per brevi periodi durante l'anno a causa della rigidità delle temperature, più fredde a nord. La pianura mancese, erosiva, è composta a sud dalla vasta valle del fiume Liao, e a nord da quella del fiume Sungari. Tra le due valli c'è quindi un considerevole scarto climatico e ambientale. Per questo motivo, nel corso del XX secolo si sviluppò una diversificazione nei prodotti e nelle tecniche agricole tra le due valli, che comportò anche una divergenza nell'aspetto del paesaggio: aridocoltura di cereali e legumi (sorgo, soia) al nord, mentre nel sud si diffuse la risicoltura irrigata³⁶. Considerati questi elementi, non pare sussista l'unità climatico-ambientale tipica di una regione formale³⁷.

Passando all'aspetto culturale, come si vedrà in questa sezione, se è vero che la popolazione manciù vantava una forte omogeneità linguistico-culturale, il territorio che oggi chiamiamo Manciuaria vide la presenza di una pluralità di popolazioni che presero parte alle istituzioni mancesi fin dalla loro fondazione. Pertanto, definire la Manciuaria come regione formale in senso stretto, appare un'operazione alquanto ambigua. Vediamone più precisamente i motivi.

I mancesi furono caratterizzati da una forte coscienza nazionale, fondata su una lingua e una letteratura autoctona, costumi e valori distintivi e, come si vedrà, su una peculiare istituzione politico-militare, ovvero il sistema delle bandiere. Il sentimento nazionale mancese trova le sue origini nella prima metà del XVII secolo, negli anni dell'unificazione del popolo *Jurchen*, e continuò almeno fino al 1924, quando la Repubblica cinese smantellò gli ultimi residui delle istituzioni imperiali mancesi.

³⁵ D. A. Bello, *Across Forest, Steppe and Mountain: Environment, Identity and Empire in Qing China's Borderlands*, Cambridge University Press, 2015, 10-13.

³⁶ K. Nakagane, *Kyū Manshū (Gen tō sanshō) no chiikibetsu nōgyō seisan kōzō*, in *Hitotsubashi ronsō*, Vol. 87, No. 4, 1982, 606-628.

³⁷ R. Nagai, *Taiga no sōshitsu*, in A. Yasutomi, Y. Fukao (Eds.), "*Manshū no seiritsu*"; *shinrin no shōjin to kindai kukan no keisei*, Nagoya daigaku shuppankai, 19-60.

Grazie alle testimonianze di Marco Polo, gli *Jurchen*³⁸ erano conosciuti nell'Europa medievale per aver dato vita all'impero Jin. Tuttavia, alla fine del Cinquecento, poco rimaneva dell'antico "impero d'oro": il popolo era organizzato in diverse confederazioni di clan consanguinei (*mukūn* in mancese) tributarie dell'impero Ming: la nazione dei mancesi, quindi, era priva di forma statale.

Furono gli *Jianzhou*, gruppo *Jurchen* radicato nell'area sudorientale della piana manciuriana, a realizzare il processo di unione. A partire dal 1582, il capotribù (*beile* in mancese) Nurhaci riuscì in breve tempo a sottomettere le altre confederazioni divenendone leader indiscusso nel 1616, con l'autoproclamazione di *khan* della dinastia dei Jin "posteriori" (*hou Jin* in cinese).

Nurhaci stesso fu attento a sigillare l'unificazione con l'imposizione dell'uso degli abiti e dell'acconciatura tradizionali, e soprattutto promuovendo la sostituzione del mongolo con un nuovo sistema di scrittura fonetico autoctono, l'antecedente della lingua mancese.

Tuttavia, il radicamento del nazionalismo mancese fu possibile soprattutto grazie alla costituzione del sistema delle otto bandiere (*baqi* in cinese), in forza del quale Nurhaci fondò il nuovo khanato. Impegnato nella sottomissione dei gruppi vicini, il capotribù organizzò le schiere armate in compagnie di circa quattrocento uomini (*niru*), a loro volta ordinate in quindici brigate (*jalan*), raggruppate con le famiglie in quattro divisioni, o bandiere (*gūsa*). Le bandiere furono portate a otto nel 1615 e il numero dei suoi componenti continuò a crescere, fino a superare i due milioni di componenti nel 1644. Tale assetto militare, divenuto ben presto permanente, non si limitava a coordinare lo sforzo bellico, ma costituiva più in generale un'organizzazione con funzioni politico-governative, economiche e sociali, che comprendeva individui di ogni sesso e età. La partecipazione alle bandiere si ereditava per via patrilineare, attraverso il matrimonio o l'adozione. Essa comportava diversi privilegi, tra i quali il sostentamento economico della famiglia anche negli anni successivi al servizio militare. Per evitare lo sfruttamento opportunistico dei servizi offerti, furono compilati dei registri per certificare la discendenza di ciascun membro.

Fu l'appartenenza al sistema delle bandiere, in base al lignaggio e i legami di sangue³⁹, corredata dall'uso della lingua nazionale e dal mito della vita spartana degli arcieri mancesi a cavallo, a fissare un'omogeneità culturale strettamente legata al territorio d'origine di Nurhaci.

Come già anticipato, tale continuità non deve essere confusa però con omogeneità etnica del territorio. Alla fine del XVI secolo, quando si avviò il processo di unificazione del popolo mancese, nell'attuale territorio del *dongbei* esisteva una grande varietà di popolazioni. Le truppe di etnia *han* dell'impero Ming

³⁸ Gli *Jurchen* compaiono per la prima volta nelle fonti scritte nell'XII secolo, come parte del popolo tunguso dei Mohe, a sua volta divenuto prominente dopo la dominazione Puyō, nel VII secolo d.C.

³⁹ Come ha sottolineato Elliott, non si tratta di una etnicità oggettiva, ma costruita storicamente: ne è l'esempio il lignaggio della famiglia di Nurhaci, gli Aisin gioro, clan che si trasformò in un'enorme organizzazione burocratica di tredici mila componenti alla fine del Settecento, di cui solo una parte aveva effettivamente legami di sangue con il *khan*. P. K. Crossley, *The Manchus*, cit., 31.

occupavano la penisola dei Liaodong e controllavano alcune città avamposto nella piana manciuriana. La fascia occidentale della pianura era occupata da organizzazioni mongole *tūmen* (“unità di diecimila uomini” nella lingua autoctona)⁴⁰.

L’unificazione del popolo mancese da parte di Nurhaci non cancellò la pluralità etnica del territorio. L’ascesa degli *Jurchen*, infatti, fu mediata da una complessa azione diplomatica di guerra e alleanze con le popolazioni vicine, che si concluse con l’incorporamento di mongoli e cinesi *han* nell’organizzazione delle bandiere.

All’inizio del XVII secolo gli *Jurchen* prevalsero sul khanato mongolo di Ligdam nella lotta per l’egemonia sui territori oltre la Grande Muraglia attraverso diverse strategie. In primo luogo, Nurhaci diede rifugio ai gruppi mongoli nemici di Ligdam, ovvero i *Khorochin*, i *Tumet* e i *Kharachin*, con i quali intraprese inoltre importanti alleanze matrimoniali. Infine, nel 1622 introdusse i *Kharachin* e altre confederazioni mongole all’interno delle bandiere mancesi. Il successore al khanato *Jurchen*, Hong Taiji, fondò nel 1635 otto nuove bandiere in cui furono raggruppate tutte le compagnie di nazionalità mongola.

Le comunità cinesi *han* presenti nel Nord-est della Cina ebbero una sorte diversa. I fedeli al khanato *Jurchen* furono inquadrati in una formazione militare a parte e solo nel ‘42 furono riorganizzate in una bandiera. Parte di questo gruppo però era talmente integrata al popolo *Jurchen* da essere ammessa nelle bandiere mancesi. Non tutti i cinesi stabilitesi oltre la Grande Muraglia però furono ammessi nelle bandiere. Nel 1621, dopo l’occupazione del Liaodong cinese e la conquista delle importanti città-avamposto cinesi di Fushun, Lyaoyang, Shenyang, il destino delle popolazioni cinesi occupate fu variegato. A parte il caso dei prigionieri di guerra, divenuti schiavi, gran parte di essi furono mobilitati in formazioni militari esterne rispetto alle bandiere mancesi ma dipendenti a esse; ai militari arresisi agli *Jurchen* fu garantita la libertà, però fuori dalle fila delle bandiere.

La pluralità di popoli e culture nell’altopiano mancese non ebbe solo un’origine istituzionale. Si deve considerare, infatti, il ruolo decisivo svolto dagli imponenti flussi migratori tra la seconda metà del XIX secolo e la prima metà del XX secolo nella ridefinizione degli equilibri etnico-politici dell’area. L’impero Qing proibì l’emigrazione cinese in Manciuria nel 1740, con l’obiettivo di preservare la stabilità del sistema delle otto bandiere. Il divieto divenne di fatto lettera morta dopo la stipula dei trattati ineguali di Tianjin (1858) e di Pechino (1860), che liberalizzarono la circolazione dei passeggeri in viaggio dai porti di Tianjin e Yingkou. La costruzione delle linee ferroviarie tra la Cina settentrionale e la Manciuria negli anni successivi fece aumentare ulteriormente il flusso di immigrati cinesi *han* in Manciuria, tanto da portare la popolazione locale tra il 1891 e il 1941 da 64 a 79 milioni di persone⁴¹.

⁴⁰ P. K. Crossley, *A Translucent Mirror: History and Identity in Qing Imperial Ideology*, University of California Press, 1999, 76; J. Elverskog, *Our great Qing: the Mongols, Buddhism, and the State in Late Imperial China*, University of Hawai’i Press, 2006, 23-27.

⁴¹ G. R. Thomas, D. Lary, *Swallows and Settlers: the Great Migration from North China to Manchuria*, Center for Chinese Studies, The University of Michigan, 2000. Y. Umeno, *Han Chinese*

In conclusione, la volontà degli *Aisin gioro* di preservare la distintività culturale mancese nel Nord-est dell'Impero si scontrava con la realtà di un territorio ben diversa. L'eterogeneità ambientale, un particolare assetto istituzionale e la pressione migratoria proveniente da sud contribuirono alla formazione di un territorio estremamente diversificato sul piano culturale. Date queste caratteristiche appare difficile considerare la Manciuria come una regione di tipo formale.

4. *Manciuria e connettività regionale*

Negli ultimi anni la *global history* ha contribuito a riaprire criticamente il dibattito su alcuni classici della storiografia del Novecento. Uno di questi è il classico volume di Fernand Braudel *Il Mediterraneo e il mondo mediterraneo all'epoca di Filippo II*, dove lo storico francese affronta in termini storici la configurazione dell'area mediterranea intesa come regione⁴².

L'analisi regionale proposta da Braudel si compone sia di fattori fisici che umani. Secondo Braudel le coste del «Grande Mare» compongono un'«unità fisica», grazie al clima che ha imposto una forte continuità nella conformazione del paesaggio di vigneti e ulivi. Lo storico francese identifica un'«unità umana» in un territorio più vasto, che ingloba le aree costiere: il «Plus Grande Méditerranée» comprende territori ad esse adiacenti con caratteri fisici molto diversi tra loro, uniti però da una connettività più intensa rispetto alle aree contigue, grazie ad una efficiente rete di infrastrutture terrestri e marine.

Nonostante Braudel sottolineasse l'eccezionalità della conformazione fisica del Mediterraneo nel panorama mondiale, il modello tra storia e geografia offerto dallo storico francese rimane un punto di riferimento anche negli studi d'area sull'Asia. Esso è alla base dell'analisi regionale della Cina di età imperiale condotta da William G. Skinner⁴³. In termini non dissimili da quelli proposti da Braudel, il sinologo americano propone un'analisi regionale composta da osservazioni sulla conformazione fisica del territorio e sulle connessioni commerciali. Qui la connettività è studiata in relazione alla rete distributiva tra centri urbani, con un esplicito richiamo alla teoria delle località centrali di Walter Christaller. Secondo il modello del geografo tedesco, le città si sviluppano in sistemi urbani ordinati gerarchicamente in funzione del ruolo che svolgono nei flussi commerciali dell'area.

Skinner identifica nella Cina dell'Impero Qing otto macroregioni agrarie di circa 150 mila km², comprendenti circa 15 milioni di abitanti, tutte racchiuse entro i confini di bacini idrografici distinti. Lo studioso sottolinea come le città si trovino

Immigrants in Manchuria, 1850–1931, in J. Lucassen, L. Lucassen (Eds.), *Globalising Migration History*, Brill, 307-334. A. Ueda, *Tōhoku ajia ni okeru chūgokujin imin no hensen*, in S. Araragi (Ed.), *Nihon teikoku o meguru jinkō idō no kokusai shakaigaku*. 2008, Funi shuppan, 2008, 313-326.

⁴² P. Horden, *The Corrupting Sea: a Study of Mediterranean History*, Blackwell, 2000; C.W. Concannon, L. A. Mazurek, *Across the Corrupting Sea: Post-Braudelian Approaches to the Ancient Eastern Mediterranean*. Routledge, 2016.

⁴³ G.W. Skinner (Ed.), *The City in Late Imperial China*, Stanford University Press, 1977, 275-351.

in genere nei pressi dei fiumi, all'epoca le maggiori vie di trasporto commerciali nella Cina imperiale. Le unità di base del sistema urbano regionale sono piccole cittadine (*standard market town*), i cui mercati periodici servono in media dai quindici ai trenta villaggi vicini. Esse sono innestate in sistemi urbani intermedi, con centri e aree di mercato via via più grandi, per lo più corrispondenti a capoluoghi e altri centri politico-amministrativi. Il livello superiore delle macroregioni si sviluppa attorno a due o tre città di grandi dimensioni: Skinner individua sul territorio imperiale sei grandi metropoli centrali e venti metropoli regionali. I flussi di raccolta e distribuzione dei prodotti tra centri urbani di livelli diversi erano garantiti dai mercati periodici e dagli ambulanti. Quest'ultima categoria di commercianti, spostandosi da un mercato periodico all'altro, fungeva da vettore della circolazione dei prodotti.

Skinner ha escluso il Nord-est dalla propria trattazione; quindi, rimane aperta una questione importante per il presente saggio: il sistema urbano regionale sopra delineato è applicabile alla Manciuria "storica"?

Nel suo studio sull'economia di Contea nella Manciuria precoloniale, Kōhei Ishida ha risposto in parte a queste domande⁴⁴. Nella prima metà degli anni Sessanta lo studioso giapponese ha descritto la funzione prominente svolta dei capoluoghi di Contea (*Xian cheng*) nei canali distributivi e creditizi locali, fino alla fine dell'Ottocento chiusi entro i confini conteali⁴⁵. All'inizio del Ventesimo secolo i capoluoghi divennero teatro dell'ascesa di una particolare tipologia locale di mercanti all'ingrosso (*liang zhan*), che si occupavano di raccolta e stoccaggio di prodotti agricoli, vendita al dettaglio di articoli di uso quotidiano, e che svolgevano funzioni di credito e occasionalmente di gestione di piccoli stabilimenti per il trattamento di vegetali. I *liang zhan* rifornivano dei beni di prima necessità i villaggi della Contea, spesso attraverso la mediazione di mercati periodici o di mercanti ambulanti. In genere i contadini acquistavano i beni a credito: il saldo del debito avveniva con la vendita del raccolto autunnale. I grossisti destinavano per lo più al mercato interno i prodotti agricoli grezzi o lavorati. Tuttavia, lo sviluppo della linea ferroviaria meridionale nel primo decennio del XX secolo accrebbe la parte di prodotti agricoli destinata all'esportazione verso il resto della Cina e il Giappone. Secondo Ishida, dopo essere stati raccolti nei maggiori centri urbani del territorio mancese, come Shenyang o Harbin, i prodotti venivano smerciati nella Cina settentrionale passando attraverso i porti mancesi, come Dalian o Yingkou. Nello schema descritto, quindi, i capoluoghi di Contea rappresentavano l'anello di unione tra raccolta e distribuzione dei prodotti: la prima fase interessava il territorio conteale, la seconda, invece, con lo sviluppo della rete ferroviaria, poteva varcare i

⁴⁴ K. Ishida, *Manshū ni okeru shokuminchi Keizai no shiteki tenkai*, Minerva shobō, 1964.

⁴⁵ Fino alla fine del XIX secolo, la soia mancese che varcava i confini dell'area attraverso il porto di Yingkou non superava le 300 mila tonnellate. Quantitativo molto limitato se confrontato alle seicento mila tonnellate di farina di soia esportata solo in Giappone nel 1909. M. Okabe, *Minami manshū tetsudō kaisha no kenkyū*, Nihon keizai hyōronsha, 28-32.

suoi confini⁴⁶. Date queste premesse, però, non siamo ancora in grado di dire se tale connettività fosse equiparabile a quella delle macroregioni di Skinner, dato che non abbiamo informazioni sull'intensità degli scambi e la reale scala dei flussi commerciali descritti. Inoltre, il modello appare ancora troppo astratto, difficilmente applicabile ad una localizzazione certa nel variegato contesto ambientale mancese.

Più di recente, sulla scorta dello studio di Ishida, Ayumu Yasutomi ha sviluppato uno studio sui flussi commerciali nel territorio mancese, che mostra l'inapplicabilità del modello di Skinner alla realtà mancese⁴⁷. In primo luogo, lo studio empirico dimostra che i mercati periodici, elementi fondamentali nello schema di Skinner, hanno una certa diffusione solo nel settore meridionale del territorio, mentre sono più limitati nel centro e del tutto assenti nella Manciuria settentrionale. In secondo luogo, dove presenti, i mercati periodici attirano avventori da aree molto più estese rispetto agli *standard market towns* di Skinner. Il raggio d'interesse dei mercati mancesi corrisponde piuttosto ai sistemi urbani intermedi, con al centro i capoluoghi di contea: è confermato quindi il ruolo dei capoluoghi quali anello tra raccolta e distribuzione. Una terza differenza tra il modello di Skinner e la realtà manciuriana si nota nella modalità di distribuzione. La raccolta è messa in atto dai contadini stessi, che coprono distanze molto più elevate rispetto al resto della Cina, senza avvalersi di mediazioni. In aggiunta, a differenza dei mercati periodici della Manciuria meridionale, nella parte centro-settentrionale sono gli ambulanti a occuparsi della vendita ai consumatori. Si muovevano di villaggio in villaggio, facendosi pagare stoffe e altri beni di prima necessità in denaro o in natura, senza svolgere la funzione di vettori distributivi intermedi tra mercati urbani diversi, come nello schema di Skinner. Gli ambulanti mancesi, non diversamente dai contadini nella raccolta, coprivano in genere distanze molto più elevate rispetto alle altre regioni cinesi, sfruttando la superficie gelata dei fiumi ghiacciati per la maggior parte dell'anno.

La difficoltà ad applicare il modello di Skinner al caso mancese è ulteriormente suffragata da un lavoro di Tatsuro Aratake sulle rotte migratorie e i flussi commerciali tra la Manciuria e i territori vicini⁴⁸. Sulla base di casi individuali concreti, lo studioso ha descritto lo sviluppo della migrazione dei lavoratori agricoli originari della Cina settentrionale (Shandong) verso la Manciuria meridionale, mettendolo in relazione all'apertura delle rotte marittime che collegavano le due aree nella seconda metà dell'Ottocento. Spostando lo sguardo alla Manciuria settentrionale, ha dimostrato che non fu la domanda alimentare cinese a trainare l'incremento dei flussi migratori in quest'area, come implicava il modello di Ishida.

⁴⁶ S. Tsukase, *Chūgoku kindai tōhoku keizaishi kenkyū: Tetsudō fusetsu to tōhoku keizai no henka*, Tōhō shoten, 1993.

⁴⁷ Lo studioso ha analizzato il sistema distributivo di cento contee locali, sulla base delle inchieste pubblicate nel 1937 da parte della Sezione ricerche del Dipartimento di industria e commercio del Manchukuo. A. Yasutomi, Y. Fukao (Eds.), *Manshū no seiritsu: Shinrin no shōjin to kindai kūkan no keisei*, Nagoya daigaku shuppankai, 2009.

⁴⁸ T. Aratake, *Kindai Manshū no kaihatsu to imin: Bokkai o watatta hitobito*, Kyūko Shoin, 2008.

L'eccezionale sviluppo di nuovi insediamenti che caratterizzò il nord tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo era legato invece alla crescente domanda alimentare dall'Impero Russo. L'accesso alle coste oceaniche ottenuto dalla Russia con trattato di Aigun del 1858 aveva aperto un'importante stagione di colonizzazione del nuovo estremo oriente russo. In questo quadro, la fondazione delle città che sarebbero divenute parte della linea transiberiana, quali Vladivostok, fece da leva della domanda di cereali prodotti nella Manciuria settentrionale. Quindi, la crescita demografica e produttiva della Manciuria settentrionale, legata all'agricoltura estensiva di cereali e soia, derivò dal commercio con la frontiera russa. Aratake ha dimostrato quindi che prima del completamento del sistema ferroviario mancese, nord e sud del territorio erano parte di flussi commerciali e migratori diversi.

Come si è visto in questa sezione, in Manciuria mancava una rete commerciale paragonabile alle macroregioni descritte da Skinner. La Manciuria precoloniale, infatti, appare come un arcipelago di economie locali poco connesse le une alle altre. Inoltre, il nord e il sud del territorio, oltre ad aver prodotto tipologie eterogenee di scambio commerciale, differivano anche nei territori con cui intrattenevano rapporti commerciali. In altre parole, la connettività della Manciuria moderna non presentava una intensità paragonabile al resto della Cina imperiale, ulteriore motivo per cui sembra difficile definire questo territorio come regione.

5. Conclusioni

Il governo centrale cinese ha più volte espresso in anni recenti la volontà di conferire una dimensione regionale ai piani di sviluppo nell'ambito della *One belt and one road initiative*. Ne è un esempio il porto di Dalian, nella provincia di Liaoning, nodo importante nelle infrastrutture dell'ambizioso progetto cinese. Per equilibrare lo sviluppo dell'industria petrolifera portuale con la salvaguardia ecologica dell'area, la Commissione per la riforma e lo sviluppo nazionale ha presentato nel 2017 un piano di potenziamento delle infrastrutture per lo stoccaggio e il trasporto di combustibili che coinvolgono, oltre Dalian, Harbin (capoluogo regionale di Liaoning), Changchun (capoluogo regionale di Jilin) e Shenyang. Il piano sembra però di difficile realizzazione. Tra le spiegazioni fornite c'è la mancanza di un'autorità regionale che possa coordinare gli interessi conflittuali di province e contee interessate al progetto⁴⁹.

Nel riflettere sulla scarsa integrazione delle province del Nord-est, sembra utile però considerare anche gli aspetti strutturali che caratterizzano l'area. William Skinner ha sottolineato quanto la divisione territoriale delle province amministrative cinesi in molti casi non fosse sovrapponibile alle regioni socioeconomiche del paese, col risultato di rendere difficile la progettazione di politiche provinciali con un reale effetto sul funzionamento dell'economia locale⁵⁰.

L'argomento di Skinner però non sembra essere utile per descrivere la parte

⁴⁹ P. Zhu, C. Hein, *The Dalian Port Cluster: Spatial Practice of the One Belt One Road Initiative*, in *International Journal of Transport Development and Integration*, Vol. 3, No. 4, 2019, 349-350.

⁵⁰ G.W. Skinner (Ed.), *The City in Late Imperial China*, Stanford University Press, 1977, 218-219.

nordorientale del paese. Qui, infatti, prima della costruzione delle ferrovie coloniali nei primi vent'anni del XX secolo, non si trovano i caratteri sufficienti per identificarvi una regione in termini di connettività. Il territorio si presentava molto eterogeneo sia dal punto di vista ambientale che culturale: la fertile pianura manciuriana aveva favorito l'agricoltura estensiva da parte degli *Jurchen*, dei cinesi *han* e più tardi dei risicoltori coreani; le aree steppose a nordovest invece erano abitate dai pastori mongoli. Diversi invece i gruppi che si occupavano della caccia nelle aree forestali montane. Tale varietà nelle attività economiche e nella popolazione non diede vita a un mercato regionale paragonabile alle macroregioni socioeconomiche di Skinner. Gli scambi commerciali erano per la maggior parte limitati all'interno della Contea. Quando ne superavano i confini, il nord e il sud dell'area erano divisi da aree di mercato diverse. In sostanza, tra le ragioni della scarsa integrazione dell'area in epoca contemporanea sembra utile considerare la strutturale frammentazione che caratterizzava il territorio anche nel passato.

Rispetto a «Manciuria», l'uso di «Nord-est della Cina» nel linguaggio giornalistico italiano, sempre più diffuso, ha senza dubbio un effetto spersonalizzante che toglie fascino e caratterizzazione al territorio. Tuttavia, alla luce del nostro rapido esame, il toponimo tradizionale sembra per molti aspetti fuorviante: esso veicola l'immagine di un territorio coerente e unitario dal punto di vista etnico, cristallizzato nel tempo, che non restituisce la reale eterogeneità lo caratterizzava in epoca moderna.

3 • 2 • 2021



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

SEZIONE SPECIALE

**Libertà accademica.
Una prospettiva comparata e
multidisciplinare**



SEZIONE SPECIALE

LIBERTÀ ACCADEMICA.

UNA PROSPETTIVA COMPARATA E MULTIDISCIPLINARE

- A.D. Melfa**, *Les risques du terrain : vers un embrigadement de la recherche ?*
- C. Cerami**, *Open Society, Academic Freedom and the Rule of Law: The Mission of Central European University (CEU) 1991-2021*
- A. Angeli**, *Il difficile bilanciamento tra libertà accademica, libertà di espressione e autonomia universitaria. Brevi riflessioni sulle riforme dell'istruzione superiore in Polonia e Slovacchia*
- N. Adama**, *Hero-systems, Military Dictatorship and the Silencing of Academic Community in Suriname*
- S. Dogan**, *Analyzing authoritarianism and democracy through academic freedom in Turkey*

3 • 2 • 2021



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



**Les risques du terrain :
vers un embrigadement de la recherche ?**

A. D. Melfa

ISSN: 2612-6672

Les risques du terrain : vers un embrigadement de la recherche ?*

*Agata Daniela Melfa***

Abstract

Fieldwork in risky areas has become a subject of public debate, especially after the murder of the Italian PhD student Giulio Regeni. The essay starts by contextualising the origin and etymology of risk, which is related to the geographical explorations of the modern era, and by outlining the increasing securitisation of contemporary society. It then examines research mobility and protocols of risk assessment and management. The issue of civil liability of academic personnel and institutions is discussed in the light of Italian law. Finally, research and knowledge are approached not just as security matters but in terms of public interest.

Keywords: Fieldwork – Risk areas – Risk assessment – Risk management – Civil liability – Research freedom.

SOMMAIRE : 1. De l'émergence et de l'institutionnalisation du risque. 2. Responsabilité des instances universitaires et des encadrants. 3. De l'utilité sociale de la recherche.

* Cet article fait suite à l'exposé fait au séminaire *Unimi per la pace, il dialogo e la libertà accademica* organisé par l'Université de Milan le 7 mai 2021. Une version plus élaborée a été présentée à la rencontre *Liberté scientifique et risques du métier : la recherche comme profession*, organisée en hommage à Fariba Adelkhah les 23-24 septembre 2021 à Paris par le Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI) en collaboration avec le Fonds d'analyse des sociétés politiques (FASOPO) et le comité de soutien à Fariba Adelkhah. Le travail a bénéficié des fonds du plan de relance de la recherche de l'Université de Catane Pia.ce.ri. 2020-2022 dans le cadre du programme *MedTour. (Mediterranean Tour: viaggi, circuiti politici, rappresentazioni e turismo tra età moderna e contemporanea)*.

** Professeure associée d'Histoire de l'Afrique au Département de Sciences politiques et sociales de l'Université de Catane. Présidente de la Société (italienne) pour les études sur le Moyen-Orient (SESAMO) dans la période 2017-2019 et actuellement vice-présidente de l'Association pour les études africaines en Italie (ASAI) (2021-2022). L'essai a été soumis à l'évaluation en double aveugle par les pairs. Responsables du contrôle éditorial : Laura Alessandra Nocera et Sara Zanotta.

1. De l'émergence et de l'institutionnalisation du risque

« Au commencement était la navigation par mer... » : cela pourrait bien être l'incipit d'un traité sur le risque. L'étymon du mot « risque » vient, selon toute vraisemblance, du grecque *rizha* (racine ou pierre) et du latin *resicum* (falaise, rocher), qui renvoient aux dangers auxquels les navigateurs étaient exposés¹. La notion de risque a fait son apparition dans l'époque moderne, à l'ère audacieuse des explorations maritimes, quand, comme le dit Anthony Giddens, elle a remplacé les cosmologies religieuses (Dieu, la fortune ou le destin) dans l'explication des accidents fortuits ou provoqués par l'action humaine². En parallèle, des instituts visant à contenir les risques, comme les sociétés par actions et les compagnies d'assurance, se sont répandus en donnant une forte impulsion à la révolution commerciale du XVII^e siècle³.

Au XIX^e siècle, les aléas des explorations géographiques restaient impressionnants à en juger par les mots de Mary Henrietta Kingsley (1862-1900) qui définissait l'Afrique occidentale le lieu le plus meurtrier sur la terre⁴. L'expédition de Mungo Park (1771-1806) tout au long du Niger se termina tragiquement en 1806 par la noyade, dans les chutes de Boussa, de tout l'équipage. En Afrique méridionale le renommé David Livingstone (1813-1873) eut à affronter lui-aussi un environnement hostile : la pénurie d'eau dans le désert, les alligators et la mouche tsétsé. Les dangers n'empêchèrent pas, pourtant, la poursuite des explorations. Au niveau individuel, tous les efforts et les risques étaient récompensés par les découvertes qui comblaient les esprits : Livingstone s'émerveillait devant les cascades de Mosioatyuna (ou Victoria), qui offrait, à son dire, une vision si charmante à attirer même le regard des anges⁵. Les intérêts de la collectivité étaient également servis par les avancées accomplies, ainsi que par l'enthousiasme qui les animait et qui était considéré la base de tout progrès : « rien de bien ou de grand – écrivait Livingstone – n'a jamais été accompli dans le monde sans [enthousiasme]. Je parle du sentiment qui amène avec une énergie inépuisable à l'aboutissement d'un objectif important »⁶.

¹ Voir M. Wucker, *You Are What You Risk: The New Art and Science of Navigating an Uncertain World*, Pegasus Books, 2021.

² A. Giddens, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, il Mulino, 1994, 39-43 (éd. or. *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press, 1990).

³ J.L. Gelvin, *The Modern Middle East. A History*, Oxford University Press, 2011, 39.

⁴ « [The d]eadliest spot on earth ». M.H. Kingsley, *Travels in West Africa*, Macmillan and Co. Ltd., 1897, 2.

⁵ « [T]he Falls of Mosioatyuna [...] proved to be the finest sight I have seen in Africa. [...] You cannot imagine the glorious loveliness of the scene from anything in England. [...] We look and look again, and I hope that scenes lovely enough to arrest the gaze of angels may never vanish from the memory ». D. Livingstone, *Explorations into the Interior of Africa*, dans *The Journal of the Royal Geographical Society of London*, Vol. 24, 1854, 349-387, 358-359.

⁶ « [N]othing good or great has ever been accomplished in the world without it. I mean that feeling which impels with untiring energy to the final accomplishment of a good object ». D. Livingstone et T. Steele, *Extracts of Letters from the Rev. David Livingstone, Dated from the Missionary Station at*

Ce tour d'horizon historique se révèle très instructif pour s'interroger sur l'intérêt accru porté aujourd'hui sur le risque lié à la recherche, y compris dans le domaine des sciences humaines et sociales, et les mesures mises en place pour le prévenir et le gérer, ou encore pour réparer le préjudice.

Est-ce que les dangers aujourd'hui ont augmenté ou bien sommes-nous plus effrayés ? Selon Mary Douglas et Aaron Wildavsky, la perception du risque, que les deux auteurs définissent en relation aux dommages matériels venant de la science et la technologie⁷, est un processus social qui ressent fortement de la conjoncture historique et du contexte culturel⁸.

Aujourd'hui la perception du risque est visiblement plus aiguë : les changements climatiques, évidents pour tous, suscitent des réelles inquiétudes ; le cadre international apparaît incertain et imprévisible ; l'obsession sécuritaire imprègne le discours migratoire ; la pandémie de Covid-19 a montré l'exposition au risque à l'échelle planétaire.

Il est intéressant de noter, comme le fait Anthony Giddens, que la perception du risque augmente au fur et à mesure que la confiance vis-à-vis les experts (les « systèmes experts ») diminue⁹. La méfiance des No Vax à l'égard du corps médical et pharmaceutique n'est que le sommet d'un iceberg, étant la méconnaissance de la recherche scientifique un phénomène généralisé. Les universitaires sont souvent qualifiés de privilégiés, même de « caste »¹⁰, servant les intérêts de leur propre coterie et voués à une activité à l'utilité publique douteuse. Cela expliquerait, comme le souligne Stefan Collini, la profonde aversion et la « rancœur accumulée » à leur égard¹¹. Le néologisme « islamogauchisme », qui a fait la une en France lors de l'annonce d'une enquête sur la recherche académique par la ministre de l'Enseignement supérieur Frédérique Vidal, s'attaque à la vision prétendument biaisée des universitaires¹².

Le problème du risque est fortement ressenti même dans le travail académique et notamment dans la recherche de terrain. Le temps des « franchises universitaires », comme Omar Carlier appelle la marge de manœuvre dont les

Kolobeng, South Africa, 25° S. lat., 26° E. long., dans *The Journal of the Royal Geographical Society of London*, Vol. 20, 1850, 138-142, 141.

⁷ « Risks are defined as the probabilities of physical harm due to given technological or other processes ». M. Douglas et A. Wildavsky, *Risk and culture. An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, University of California Press, 1983, 4.

⁸ À cet égard voir aussi M.F. Robinson, *Shackleton Syndrome*, dans *Isis*, Vol. 111, No. 1, 2020, 112-119.

⁹ A. Giddens, *Le conseguenze della modernità*, cit., 37-38.

¹⁰ F. Biloslavo, *Regeni. La casta dei docenti militanti*, in *Panorama*, 14 décembre 2017, 10-11.

¹¹ « There seems to be a deep but only partly explicit cultural antagonism at work, an accumulated resentment that universities have had an easy ride for too long while still retaining the benefits of an unmerited prestige, and that they should now be taken down a peg or two ». S. Collini, *The Marketisation Doctrine*, dans *The London Review of Books*, Vol. 40, No. 9, 10 mai 2018.

¹² M. Clavey, *À l'Assemblée Nationale, Frédérique Vidal confirme vouloir demander une enquête sur l'« islamogauchisme » à l'université*, dans *The Sound of Science*, 16 février 2021, soundofscience.fr/2671.

chercheurs bénéficiaient dans l'Algérie des années 1970¹³, est écoulé. L'entrée dans le lexique des mots courants d'expressions comme « prisonniers scientifiques » ou « liberté académique » montre, si besoin était, les dangers auxquels se heurtent les chercheurs. Les spécialistes évoquent le « risque géopolitique » qui relève de l'instabilité politique d'un pays – résultant de conflits de faible intensité, d'attaques terroristes, de changements de régime, etc. –¹⁴, ainsi que de la violence d'état. Les pouvoirs peuvent s'en prendre à l'activité de recherche pour son potentiel critique ressenti comme perturbateur de l'ordre, mais également pour des raisons de convenance politique. L'anthropologue franco-iranienne Fariba Adelkhah, retenue en Iran depuis le 5 juin 2019 et à présent assignée à résidence après une condamnation à cinq ans de détention, est tombée sous les coups du régime pour « ses travaux [qui] font autorité par leur profondeur, par la connaissance subtile de son pays d'origine »¹⁵. Roland Marchal, arrêté lui-aussi à Téhéran le 16 juin 2019, affirme avoir été « un otage académique » : ses écrits, ses colloques, ses contacts professionnels ont servi de prétexte pour formuler le chef d'imputation, avant qu'il soit relâché le 20 mars 2020 en échange de la libération d'un ingénieur iranien détenu en France¹⁶.

La mort au début de 2016 de Giulio Regeni, le doctorant italien de l'Université de Cambridge, a marqué un tournant tant et si bien que les défis de la recherche de terrain ont stimulé l'autoréflexivité des chercheurs. Le marché de l'édition abonde en titres récents sur la recherche de terrain offrant des conseils pratiques dont les chercheurs inexpérimentés d'antan se passaient sans souci¹⁷. À titre d'exemple l'écrivain et essayiste italien Francesco Cataluccio, spécialiste de littérature polonaise, raconte à la radio que, au cours de la préparation de son mémoire de maîtrise en Pologne au milieu des années 1980, il transgressait régulièrement les consignes de la bibliothèque en faisant circuler les livres mis à l'index qu'il pouvait emprunter à titre d'exception ; de surcroît, face à la catastrophe nucléaire de Tchernobyl, survenue le 26 avril 1986, il ne mit pas un terme à son séjour pour des raisons sentimentales¹⁸. Pareille nonchalance face aux risques de nature politique ou environnementale serait inconcevable aujourd'hui.

¹³ Un entretien autour de Fanny Colonna avec Omar Carlier, dans I. Grangaud, L. Le Pape, D. Melfa et A. Messaoudi (dir.), *Fanny Colonna. Le sens du collectif et l'attention au singulier. Quêtes, enquêtes, chemins et rencontres*, Numéro special de *Ibla*, Vol. 81, No. 221, 2018, 157.

¹⁴ R. Nunin. *Attività di ricerca e rischio geopolitico: prime considerazioni in tema di profili giuridici della valutazione e delle responsabilità*, dans G. Sclip (dir.), *Sicurezza accessibile. La sicurezza sul lavoro dei ricercatori in zone a rischio geopolitico. Cos'è la normalità tra intelligence e terrorismo ?*, Edizioni Università di Trieste, 2017, 116.

¹⁵ B. Hibou, *Un combat pour la liberté scientifique*, dans *Hommes & Libertés*, No. 190, juin 2020, 37.

¹⁶ L. Cailloce, *Roland Marchal : « J'ai été un otage académique »*, dans *CNRS le journal*, 18 mai 2020, <https://lejournel.cnrs.fr/articles/roland-marchal-jai-ete-un-otage-academique>.

¹⁷ Pour une revue partielle de la littérature à ce sujet voir : D. Melfa et R. Di Peri (dir.), *SESAMO Dossier*, dans *Oriente Moderno*, No. 3, Vol. 101, 2021, 432-465.

¹⁸ Chiara Valerio incontra Francesco Cataluccio, dans *L'isola deserta* (Radio 3), 11 octobre 2020, raiplayradio.it/audio/2020/10/Lapos-ISOLA-DESERTA---Francesco-Cataluccio-ecfa5aff-caf1-45d0-9cb9-a3f912b8bb8b.html.

Pour minimiser les risques (*risk aversion*), les autorités ont établi des dispositifs de sureté standardisés. Les panneaux d'accès interdit dans les zones touchées par un tremblement de terre illustrent bien la réponse institutionnelle au problème de la sécurité (« la hantise du moment », selon les mots de Paolo Rumiz¹⁹), s'appliquant à la généralité des individus. Même les universités ont été affectées par une pareille tournure sécuritaire dans le cadre d'une mise à jour des dispositions concernant la sécurité des travailleurs. En Italie le décret législatif No. 81/2008 a introduit des innovations importantes, dont l'obligation de l'employeur de procéder à l'évaluation du risque et d'adopter toutes les mesures conséquentes²⁰. Dans l'attente de la définition d'un régime réglementaire spécifique, les universités ont introduit une autorisation préalable pour les missions sur le territoire national et à l'étranger du personnel enseignant et des doctorants, ainsi que des procédures d'évaluation du risque avec des degrés variables de formalisation. La pratique s'est instaurée de s'appuyer sur les avertissements ministériels qui ont l'avantage d'objectiver et de quantifier grosso modo le risque en opérant une distinction entre les zones à risque élevé, modéré et réduit. Le recours à une source de renseignements destinée éminemment aux voyageurs à des fins touristiques ou professionnelles va dans le sens de l'uniformisation des bases d'appréciation.

2. Responsabilité des instances universitaires et des encadrants

Quels sont les risques pour les scientifiques impliqués – personnellement ou par personne interposée – dans la recherche de terrain ? Ces risques peuvent investir les individus qui font la recherche (les doctorants et les chercheurs), tout comme ceux qui la dirigent (les directeurs de thèses, le collège doctoral et l'institution de rattachement). Les risques peuvent affecter l'intégrité physique et psychologique du chercheur, ainsi que ses détails personnels et les données collectées²¹. « Mon ordinateur, mon Ipad et mon téléphone ont été saisis, mes mails et tous mes dossiers ont été fouillés », est le grief de Roland Marchal qui a subi aussi une aggravation de son état de santé²². Les dangers peuvent ainsi être matériels et immatériels et peuvent se manifester au cours du travail de terrain, ainsi que par la suite.

¹⁹ « Era un lusso assistere a tutto ciò in perfetta solitudine, un lusso reso amaramente possibile solo dal terreno militarizzato per l'emergenza terremoto. A Castelluccio non era consentito piantar tende, nemmeno camminare senza permesso. Anche il turismo più eco-compatibile e pionieristico era bandito, per motivi di sicurezza. Sicurezza, tormentone del secolo, che Dio la maledica ». P. Rumiz, *Il filo infinito. Viaggio alle radici d'Europa*, Feltrinelli, 2021, 8.

²⁰ P. Pascucci, *La figura complessa del datore di lavoro per la sicurezza nelle università tra "vecchio" e "nuovo" diritto*, dans *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, No. 1, 2016, 1-32.

²¹ J.J. Grimm, K. Koehler, E.M. Lust, I. Saliba et I. Schierenbeck, *Safer Field Research in the Social Sciences. A Guide to Human and Digital Security in Hostile Environments*, sage, 2020, 6.

²² L. Cailloce, *Roland Marchal : « J'ai été un otage académique »*, cit.

Tous les cas de figure susmentionnés se retrouvent dans l'affaire de Giulio Regeni qui, dans un climat de suspicion généralisée à l'égard des étrangers²³, a été kidnappé, torturé et assassiné au début de 2016. Auparavant, il avait été surveillé (même filmé à son insu), tandis qu'après le décès son portable avait disparu. L'Égypte est incontestablement un « terrain autoritaire » que les auteurs de l'ouvrage collectif *Research, Ethics and Risk in the Authoritarian Field* définissent comme une situation où il y a un niveau élevé d'arbitraire qui rend les lignes rouges (les limites entre ce qui est permis et ce qui ne l'est pas) ambiguës et instables²⁴.

L'affaire Regeni témoigne non seulement de la capillarité de la surveillance et de l'atteinte extrême à l'intégrité physique, mais aussi des retentissements sur l'encadrant et le corps enseignant au sens large. L'événement a été fort traumatisant pour la directrice de thèse Maha Abdelrahman qui a subi un « procès public » n'admettant pas de contradictoire, voire un véritable cyber-harcèlement et déferlement de commentaires haineux (*shitstorm*)²⁵. Le profil professionnel de la spécialiste du Département de politiques et études internationales de l'Université de Cambridge a été déprécié par manque d'expériences académiques majeures et de publications prestigieuses²⁶. Elle a été soupçonnée d'être une espionne à la solde des services secrets britanniques et, également, une adepte des Frères musulmans dans un subtil rebondissement de fausses nouvelles entre l'Italie et l'Égypte²⁷. Elle a été ciblée aussi pour sa réticence à collaborer avec les magistrats, que le substitut du procureur de la République au Tribunal de Rome

²³ Khaled Fahmy, *Watching Giulio*, 24 janvier 2017, <https://khaledfahmy.org/en/2017/01/24/2385/>.

²⁴ M. Glasius, M. de Lange, J. Bartman, E. Dalmasso, A. Lv, A. Del Sordi, M. Michaelsen et K. Ruijgrok, *Research, Ethics and Risk in the Authoritarian Field*, Palgrave Macmillan, 2017.

²⁵ Il ne s'agit pas d'un cas isolé comme le témoigne les attaques contre Anne-Laure Amilhat Szary, directrice du laboratoire de recherches en sciences sociales Pacte de l'Université de Grenoble Alpes. Les médias et les réseaux sociaux ont lui reproché d'avoir exacerbé les esprits par ses prises de position « militantes » à l'occasion d'un différend, éclaté en mars 2021, qui aurait abouti à l'affichage d'insultes à l'encontre de deux collègues (« Des fascistes [dont les noms étaient placardés] dans nos amphithéâtres. L'islamophobie tue »). Dans cette affaire, Anne-Laure Amilhat-Szary a déposé plainte pour « diffamation et diffamation à caractère sexiste, cyber-harcèlement et menaces de mort ». Pour une couverture de l'affaire de Grenoble, voir : D. Perrotin, *Accusations d'islamophobie: la direction de Sciences Po Grenoble a laissé le conflit s'envenimer*, dans *Mediapart*, 11 mars 2021, mediapart.fr/journal/france/110321/accusations-d-islamophobie-la-direction-de-sciences-po-grenoble-laisse-le-conflit-s-envenimer?onglet=full ; C. Ibos, *Sciences Po Grenoble, un repaire d'« islamogauchistes » ?*, dans *Mediapart*, 14 avril 2021, <https://blogs.mediapart.fr/edition/fac-checking/article/140421/sciences-po-grenoble-un-repaire-d-islamogauchistes>, *Sciences-Po Grenoble: « Un crash-test du débat public pour 2022 »*, dans *Mediapart*, 6 mai 2021, mediapart.fr/journal/france/060521/sciences-po-grenoble-un-crash-test-du-debat-public-pour-2022.

²⁶ C. Bonini et G. Foschini, *Omicidio Regeni, le bugie di Cambridge sui rischi di Giulio*, dans *La Repubblica*, 2 novembre 2017, [repubblica.it/esteri/2017/11/02/news/regeni_cambridge-179993364/](https://www.repubblica.it/esteri/2017/11/02/news/regeni_cambridge-179993364/).

²⁷ E. Brighi, M. Giampaolo et P. Rivetti, *Bugie democratiche e di regime*, dans *Il lavoro culturale*, 7 mai 2021, [lavoroculturale.org/bugie-di-regime/elisabetta-brighi-mattia-giampaolo-paola-rivetti/2021/](https://www.lavoroculturale.org/bugie-di-regime/elisabetta-brighi-mattia-giampaolo-paola-rivetti/2021/).

Sergio Colaiocco fait observer lors des auditions parlementaires auprès de la Commission d'enquête sur la mort de Giulio Regeni. Dans la séance du 17 décembre 2019 il fait état de l'« absence [de la part de Maha Abdelrahman] de toute volonté de collaborer et d'apporter son concours à l'enquête, circonstances qui pourraient certainement donner lieu à des responsabilités [...] en matière de droit civil, qui partant ne relèvent pas des compétences de cette autorité judiciaire »²⁸. Bien que des propos similaires aient été exprimés dans la séance successive du 6 février 2020²⁹, et réitérés dans le rapport d'enquête du Parquet de Rome déposé en décembre 2020, il est à préciser que, dans le cadre des commissions rogatoires internationales, Maha Abdelrahman ne s'est pas soustraite aux interrogatoires mais a choisi de répondre, comme il était dans son droit, par l'intermédiaire des autorités anglaises³⁰. De surcroît, le 28 septembre 2021, Maha Abdelrahman a longuement parlé, quoique visiblement éprouvée, à la délégation de parlementaires italiens en mission à Cambridge et Londres³¹.

Les instances universitaires, de leur côté, ont été confrontées à la question de la responsabilité institutionnelle³². Dans la foulée de la libération de la coopérante italienne Silvia Romano, kidnappée au Kenya en novembre 2018, la députée du

²⁸ « Diverso è a dirsi per quanto riguarda il ruolo della professoressa Abdel Rahman, da cui è emersa una totale assenza di volontà di collaborare e di contribuire alle indagini. Circostanze queste che possono dar luogo certamente a responsabilità [...] di natura civilistica, e che pertanto esulano dalle competenze di questa autorità giudiziaria ». Audition parlementaire du procureur de la République au Tribunal de Rome, Michele Prestipino Giarritta, et du substitut du procureur de la République au Tribunal de Rome, Sergio Colaiocco auprès de la Commission parlementaire d'enquête sur la mort de Giulio Regeni, compte-rendu de la séance du 17 décembre 2019, 28, camera.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2019&mese=12&giorno=17&idCommissione=77&numero=0001&file=indice_stenografico.

²⁹ Suite de l'audition parlementaire du procureur de la République au Tribunal de Rome, Michele Prestipino Giarritta, et du substitut du procureur de la République au Tribunal de Rome, Sergio Colaiocco auprès de la Commission parlementaire d'enquête sur la mort de Giulio Regeni, compte-rendu de la séance du 6 février 2020, 29, camera.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2020&mese=02&giorno=06&idCommissione=77&numero=0003&file=indice_stenografico.

³⁰ La précision a été donnée par le président de la Commission parlementaire d'enquête sur la mort de Giulio Regeni, Erasmo Palazzotto, au cours de l'audition parlementaire de la secrétaire générale du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, Elisabetta Belloni. Voir compte-rendu de la séance du 18 février 2020, 37, camera.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2020&mese=02&giorno=18&idCommissione=77&numero=0004&file=indice_stenografico.

³¹ Voir les détails donnés à cet égard par le député Massimo Ungaro à l'émission de Radio 3, *Tutta la città ne parla*, 2 décembre 2021 (raiplyradio.it/audio/2021/11/TUTTA-LA-CITTA-NE-PARLA-b5e2578b-2937-43a8-87dd-d6b01ee8cffd.html). Pour un résumé des points majeurs discutés avec l'encadrant de Regeni, voir le rapport final de la Commission parlementaire d'enquête sur la mort de Giulio Regeni présenté le 1^{er} décembre 2021, Atti parlamentari della Camera dei Deputati, Doc. XXII-bis No. 1, 313-315, documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/001/INTERO.pdf?fbclid=IwAR1QYcrzh_5RMGKqgyq8kw039xokOtG8X7OMKgySlcJSQOj5oeQ1Xrea9XY.

³² « [T]he dominant perspective tends to be one of institutional liability ». J.J. Grimm *et al.*, *Safer Field Research in the Social Sciences*, cit., 13.

Parti Démocrate Lia Quartapelle Procopio a invoqué en mai 2020 l'extension du principe de la responsabilité civile aux associations qui envoient leurs volontaires dans les pays en voie de développement et aux universités qui autorisent les missions d'étudiants en thèse dans des destinations à risque³³. La proposition vient, curieusement, d'une politicienne qui a obtenu un doctorat en Économie du développement à Université de Pavie et qui est chercheuse associée auprès de l'Institut pour les études de politique internationale di (ISPI) de Milan³⁴. Il s'agirait, dans son intention, d'assimiler le rapport entre les étudiants et l'université d'appartenance, ainsi que les volontaires et les groupes bénévoles, au rapport entre employeur et employé.

Dans le débat public italien l'encadrement de la recherche doctorale a été juxtaposé à un travail sur commande. La question du « régime d'assignation des thèses au sein des universités », pour reprendre le mot du parlementaire de Forza Italia Germano Pettarin, a été soulevée au sein de la Commission parlementaire d'enquête sur la mort de Giulio Regeni³⁵. La directrice de thèse de Regeni, Maha Abdelrahman, a été désignée par la presse comme « commanditaire »³⁶, alors que le doctorant a été présenté comme un simple exécutant dépourvu d'autonomie d'appréciation, d'esprit d'initiative et de liberté de manœuvre.

La discipline de la responsabilité civile soi-disant objective a été codifiée en Europe au XIX^e siècle pour répondre aux exigences naissantes de la société industrielle. Il s'agissait de régler les risques venant de l'« activité dangereuse » de l'entrepreneur, notamment les accidents de travail et les atteintes à l'environnement. Les occurrences classiques de responsabilité civile interpellent, en effet, les employeurs et les commanditaires pour tout dommage matériel causé à leurs employés/fournisseurs ou à des tiers. La charge du risque d'entreprise revient à l'entrepreneur dans une logique typiquement économique de distribution des coûts et des bénéfices³⁷.

Dans l'affaire Regeni l'invocation de la responsabilité civile est fondée sur la présomption qu'une mission délicate a été confié au doctorant et qu'un préjugé grave s'en est suivi. Les proches de la victime auraient le droit d'agir en justice dans un cadre de responsabilité extracontractuelle. Dans le système italien, les hypothèses juridiquement sur le terrain sont celles de la « responsabilité sans faute » et de la « responsabilité pour faute ».

³³ L. Quartapelle, *La sicurezza è una cosa seria, ora regole precise per le Ong*, dans *Vita*, 13 mai 2020, vita.it/it/article/2020/05/13/la-sicurezza-e-una-cosa-seria-ora-regole-precise-per-le-ong/155464/.

³⁴ Pour le profil biographique de Lia Quartapelle voir : liaquartapelle.it/chi-sono/.

³⁵ Intervention de Guido Germano Pettarin à l'audition parlementaire de Paola Deffendi et Claudio Regeni et de l'avocate Alessandra Ballerini auprès de la Commission parlementaire d'enquête sur la mort de Giulio Regeni, compte-rendu de la séance du 4 février 2020, 45, camera.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2020&mese=02&giorno=04&idCommissione=77&numero=0002&file=indice_stenografico.

³⁶ C. Bonini et G. Foschini, *Omicidio Regeni, le bugie di Cambridge sui rischi di Giulio*, cit.

³⁷ P. Trimarchi, *Istituzioni di diritto privato*, Giuffrè Editore, 2007, 126-139.

Dans le premier cas de figure, il est question de « responsabilité objective » qui relève du rôle recouvert indépendamment de la faute et de l'adoption préventive des mesures aptes à éviter le dommage. Plus exactement, la « responsabilité objective » s'applique à l'employeur et au commanditaire pour l'activité nuisible de leurs travailleurs, aux personnes exerçant des activités dangereuses, aux gardians des choses, aux titulaires d'animaux, aux propriétaires de biens immobiliers en ruine et de véhicules. Pour couvrir les frais éventuels venant de la responsabilité objective, un système d'assurance (y compris l'assurance obligatoire) s'est progressivement développé.

Le deuxième cas de figure se dessine lorsque le risque excède le seuil d'acceptation sociale³⁸, bien qu'il nécessite que le danger soit décelable par l'acteur sur le vif et non avec du recul³⁹. Au titre de la loi, la culpabilité découlerait de négligence, imprudence et maladresse, voire inobservance des règlements en vigueur⁴⁰. En l'espèce, il revient au requérant de démontrer que le défendeur n'a pas diligemment obtempéré à ses devoirs.

L'opinion publique reproche une conduite déficiente à Maha Abdelrahman qui aurait envoyé Giulio Regeni « à l'aventure »⁴¹. Pareil langage a été employé par la bienveillante Silvia Romano qui a déclaré avoir été « envoyée à la légère », par l'association Africa Milele, à Chakama, un « avant-poste solitaire » au Kenya⁴². Jusqu'à présent le scénario préfiguré ne s'est pas concrétisé et les parties concernées n'ont pas saisi le tribunal⁴³. En février 2021, les parents de Giulio Regeni ont annoncé vouloir établir, une fois le procès pénal contre les quatre agents de la Sûreté égyptienne terminé⁴⁴, les « responsabilités morales » de Maha Abdelrahman et de l'Université de Cambridge. Par cette déclaration donnée lors

³⁸ « Perché si possa parlare di colpa occorre che il rischio vada oltre la misura che si considera socialmente giustificata e tollerabile. Questa non dipende solo dalla probabilità dell'evento dannoso, ma anche dalla gravità del danno che ne risulterebbe ». *Idem*, 122.

³⁹ « Occorre perciò, in primo luogo, che il pericolo fosse riconoscibile dall'agente : ne segue che il giudizio di rischio va dato in base alle circostanze conoscibili al momento della condotta dell'agente, e non già con il senno di poi ». *Idem*, 123.

⁴⁰ « L'illecito è colposo quando l'evento dannoso non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza, imprudenza, imperizia; ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline ». « L'evento si può imputare a colpa dell'agente solo nelle ipotesi in cui egli avrebbe potuto e dovuto tenere una diversa condotta, tale da non creare, o da eliminare o ridurre il pericolo ». *Idem*, 122 et 123.

⁴¹ V. Di Giacomo, *Regeni, il mistero del prof napoletano che diede l'allarme*, dans *Il Mattino*, 21 août 2017, agenzia.radical.com/index.php/rassegnaweb/4762-regeni-il-mistero-del-prof-napoletano-che-diede-l-allarme.

⁴² F. Battistini, *Silvia Romano : « Mandata allo sbaraglio ». I genitori e le indagini su Africa Milele*, dans *Corriere della Sera*, 11 mai 2020, corriere.it/esteri/20_maggio_11/silvia-sola-mandata-sbaraglio-romano-vogliono-indagini-ong-80a70be6-93ca-11ea-9606-c84daa18e54a.shtml.

⁴³ Par ailleurs, selon les normes italiennes de droit international privé, la responsabilité pour fait illicite est règlementée par la loi de l'état où l'évènement a eu lieu (art. 62, loi 218/1995).

⁴⁴ Le procès a été suspendu, peu après son ouverture le 14 octobre 2021, sous prétexte que les quatre agents qui doivent répondre d'enlèvement et de meurtre aggravé n'ont pas été informés de la citation à comparaître.

d'une interview, à l'initiative de la Cambridge University Italian Society, Paola Deffendi et Claudio Regeni ont vraisemblablement exprimé leur intention d'engager une action en dommages-intérêts afin d'obtenir satisfaction dans les tribunaux pour la détresse émotionnelle subie (« préjudice non économique »)⁴⁵.

En Grande-Bretagne la loi exige que les universités soient responsables pour les risques encourus par le personnel et les étudiants dans l'exécution de leurs fonctions. Par conséquent, les universités anglo-saxonnes ont mis au point des mesures d'évaluation et de gestion du risque qui n'ont pas reçu une formalisation équivalente en Italie. L'Université de Cambridge a adopté des directives règlementant le voyage de travail à l'extérieur de « ses employés (staff), étudiants et quiconque est affecté par son 'entreprise', autrement dit son business », c'est-à-dire l'enseignement et la recherche, y compris les activités de support⁴⁶. Les responsabilités sont réparties suivant un organigramme préétabli et des instances (comme, pour les étudiants, le Study Away Risk Assessment Committee) sont spécialement affectées à la sécurité. Des instructions détaillées sont diffusées et régulièrement révisés, ainsi que des cours de formation spécifiques sont organisés pour les préposés à l'autorisation et à la supervision de la mobilité. La demande de mission pour des raisons d'étude ou de recherche doit être accompagnée d'un formulaire d'évaluation du risque (*risk assessment form*) qui se diversifie en fonction de la catégorie (staff et étudiants) et du niveau de risque de la destination. L'éventail des risques s'étend des conditions politiques et militaires aux aléas climatiques et aux désastres écologiques, sans compter la situation sanitaire. Les consignes du Foreign, Commonwealth and Development Office interdisent les déplacements dans les pays figurant dans la liste « rouge » sauf que pour des raisons essentielles⁴⁷. Ainsi, une motivation attestant la nécessité de la recherche est requise⁴⁸. En complément des données officielles, l'expérience et le profil du voyageur, ainsi que l'avis d'experts externes peuvent avoir un impact dans l'évaluation du risque. In situ, le voyageur est censé se conformer aux précautions et aux instructions reçues en restant en liaison constante avec l'institution de rattachement.

Un préjugé défavorable a œuvré à l'encontre de l'Université de Cambridge bien que les protocoles prévus aient été suivis, comme cela a été confirmé par une enquête interne⁴⁹ et que l'autorité judiciaire italienne ait constaté la plus grande

⁴⁵ *Giulio fa cose. Intervista in diretta a Paola Deffendi e Claudio Regeni*, facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=424369785338537.

⁴⁶ *Guidance on Managing Risks from Travel, Fieldwork and Work Away*, août 2021, 3, <https://www.safeguarding.admin.cam.ac.uk/files/hsd089m.pdf>.

⁴⁷ « [...] the FCDO guidance is against travel for 'all but essential' reasons ». *Safeguarding Work Away* (<https://www.safeguarding.admin.cam.ac.uk/>).

⁴⁸ « [...] the purpose of carrying out research or studying away (including fieldwork) will now normally be regarded as sufficient reason to travel by the University if evidence of necessity is included in the risk assessment ». *Ibidem*.

⁴⁹ Rapport final de la Commission parlementaire d'enquête sur la mort de Giulio Regeni présenté le 1^{er} décembre 2021, cit., 312.

collaboration de la part de l'institution britannique lors des inspections sur place⁵⁰. De surcroît, il convient de relever que, tandis que Cambridge reste la cible de l'opinion publique, les spécialistes de droit débattent d'actions en responsabilité civile contre l'état égyptien en vertu de l'obligation positive revenant à ce dernier de procéder sans délai à une enquête en cas de torture et de privation arbitraire de la vie survenues sur son territoire national⁵¹.

3. *De l'utilité sociale de la recherche*

Si la réglementation préconisée était avalisée, les actions en dommages-intérêts probablement se multiplieraient et la menace de la responsabilité civile aurait un effet dissuasif sur le corps enseignant censé autoriser les recherches de terrain. L'extension de la responsabilité civile au domaine universitaire va signifier l'application d'un régime né pour régler les conflits entre particuliers à un rapport (encadrant-doctorant) de nature publique ou parapublique. Cela pourrait se justifier juridiquement en fonction de la fréquence accrue des incidents⁵² et de la poursuite d'un business par les universités – en phase avec la transformation néolibérale actuelle – qui servirait à compenser les coûts de la responsabilité.

Étendre la responsabilité civile aux directeurs/directrices de thèse revient à la juridisation de la recherche, c'est-à-dire au fait de remettre à une juridiction le contrôle d'une situation. Il s'en suit une standardisation des procédures visant à prévenir les risques ou limiter les conséquences néfastes lors d'un accident. Tout en respectant le « devoir de soin »⁵³ revenant au corps enseignant, celui-ci ne devrait pas se réduire à un exercice bureaucratique stérile d'autorisation/refus d'autorisation des missions de recherche. Au contraire, une approche plus éclairée devrait miser sur la formation permettant d'équiper les jeunes chercheurs des moyens nécessaires à gérer un risque qui ne peut pas être effacé (*risk management*). En langage maritime, pour revenir à « l'âge des découvertes », il importe d'apprendre à « naviguer » le terrain, ou bien de développer une compréhension fine du contexte et une promptitude à remodeler le projet en cours de route. Certes, le support d'un « équipage » (un travail en équipe) faciliterait la tâche. Néanmoins, comme le préconisent Douglas et Wildavs, la résilience, qui est

⁵⁰ Suite de l'audition parlementaire du procureur de la République au Tribunal de Rome, Michele Prestipino Giarritta, et du substitut du procureur de la République au Tribunal de Rome, Sergio Colaiocco, cit., 29-30.

⁵¹ R. Pisillo Mazzeschi, *Il caso Regeni: alcuni profili di diritto internazionale*, dans *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, 526-535, rivistaoidu.net/sites/default/files/1_Pisillo%20Mazzeschi.pdf.

⁵² « [...] la frequenza di questi incidenti è tale da farne un problema sociale che non può essere ignorato ». P. Trimarchi, *Istituzioni di diritto privato*, cit., 127.

⁵³ J.J. Grimm *et al.*, *Safer Field Research in the Social Sciences. A Guide to Human and Digital Security in Hostile Environments*, cit.

la capacité de tirer profit du changement pour mieux gouverner l'inconnu, s'avère un atout indispensable⁵⁴.

Dans les sociétés industrialisées beaucoup d'activités, bien que dangereuses, sont admises en raison de leur utilité sociale⁵⁵. Ainsi la question de l'utilité de la recherche et du travail de terrain se pose compte tenu du risque qui en ressort. Qu'est-ce qu'il devrait figurer sur le plateau de la balance lors du calcul coûts-bénéfices ? Comment faire valoir l'utilité d'un bien public, non quantifiable économiquement, comme la recherche ? L'intérêt et la faisabilité de la recherche ne peuvent pas être appréciées exclusivement à travers des paramètres formels sans aborder le fond. De même, l'enquête à distance ne peut pas être un remplaçant du travail de terrain qui s'avère indispensable à produire une connaissance pointue⁵⁶ et, non des moindres, à susciter ce genre d'émotions indispensables à tout avancement, comme dans le cas de David Livingstone. Selon Douglas et Wildavsky, les jugements de valeur autour de la société à laquelle nous aspirons doivent compter à l'instar des données disponibles sur la sécurité⁵⁷. « Le soin que les Français ont pour la connaissance est leur plus grande réussite », écrivait l'imam égyptien Rifā'a al-Ṭaḥṭāwī (1801-1873) au début du XIX^e siècle⁵⁸. Est-ce que la connaissance aujourd'hui occupe une telle place d'honneur ?

Si la recherche comporte des incertitudes, il n'est pas moins vrai qu'elle favorise des possibilités. Les chercheurs sont des vecteurs de connaissances irremplaçables et, pour ce qui est des spécialistes du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, les faiseurs d'un véritable réseau euro-méditerranéen allant à contre-courant des préjugés établis et de la propagande⁵⁹. Selon Khaled Fahmy, les doctorants, qui aujourd'hui sont obligés de désertir l'Égypte pour le rétrécissement des libertés, seraient « les meilleurs ambassadeurs » du pays⁶⁰.

⁵⁴ « Resilience is the capacity to use change to better cope with the unknown ». M. Douglas et A. Wildavsky, *Risk and culture*, cit., 196.

⁵⁵ « [...] nella società industriali sono frequenti le attività rischiose e tuttavia consentite. È la loro utilità sociale che le giustifica ». P. Trimarchi, *Istituzioni di diritto privato*, cit., 132.

⁵⁶ S. Ayimpam, M. Chelpi-den Hamer et J. Bouju, *Défis éthiques et risques pratiques du terrain en situation de développement ou d'urgence humanitaire*, dans *Anthropologie & développement*, No. 40-41, 2014, 38-39.

⁵⁷ « Knowledge of danger is necessarily partial and limited: judgments of risk and safety must be selected as much on the basis of what is valued as on the basis of what is known. [...]. Science and risk assessment [...] explicitly try to exclude moral ideas about the good life. Where responsibility starts, they stop ». M. Douglas et A. Wildavsky, *Risk and culture*, cit., 80-81.

⁵⁸ « La cura che i francesi hanno per la conoscenza è il loro maggior vanto ». P. Branca, *Voci dell'islam moderno. Il pensiero arabo-musulmano fra rinnovamento e tradizione*, Marietti, 1997, 109 (traduction par l'auteur).

⁵⁹ Voir l'intervention de Lorenzo Casini à l'audition parlementaire de la Société pour les études sur le Moyen-Orient (SESAMO) auprès de la Commission parlementaire d'enquête sur la mort de Giulio Regeni, compte-rendu de la séance du 13 mai 2021, camera.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2020&mese=05&giorno=13&idCommissione=77&numero=0009&file=indice_stenografico.

⁶⁰ K. Fahmy, *I pericoli per la ricerca accademica nell'Egitto di al-Sisi*, dans L. Casini et D. Melfa (dir.), *Minnena II. Repressione, disinformazione e ricerca tra Egitto e Italia*, Mesogea, Messina, à paraître.

« Vous arrivez au mauvais moment » : Michel Camau rappelle cette observation faite lors de la création de l'Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (IRMC) à Tunis en 1992⁶¹. Néanmoins l'équipe n'a pas quitté le champ en raison de la tournure autoritaire du régime de Zine el-Abidine Ben Ali (Zayn al-'Ābidīn ben 'Alī) (1936-2019). Brider la recherche ou, pire, s'arrêter (les Italiens diraient « tirer les rames dans le bateau ») serait une perte pour la société tout entière. Comme le rappelle, Peter Bernstein⁶², prendre des risques ne signifie pas nécessairement courir au désastre, mais aussi être prêts à oser, à jouer le jeu, à faire des choses. Faire ça à bon escient ne peut qu'être un gage pour l'avenir.

⁶¹ M. Camau, *Aux origines de l'IRMC*, dans *Le Carnet de l'IRMC*, 3 juin 2013.

⁶² « In the 16th century it seems that risk has a positive connotation. For example in middle-high-German, *Rysigo* (1507) was a technical term for business, with positive connotation 'to dare, to undertake, to hope for economic success' ». P. Bernstein, *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*, John Wiley & Sons, Inc., 1998.

3 • 2 • 2021



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Open Society, Academic Freedom and the Rule of Law: The Mission of the Central European University (CEU) 1991-2021

C. Cerami

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Open Society, Academic Freedom and the Rule of Law: The Mission of Central European University (CEU) 1991-2021

*Carola Cerami **

Abstract

The defence of open society has been the main mission of the Central European University (CEU) since its creation in 1991. This article explores the history of the CEU, from the crucial years of the immediate post-Cold War until the present day. It is divided into two parts: the first part analyses the origins of the CEU, its aims and the concept of the open society as an academic mission; the second part focuses on the clash between the CEU and the Hungarian government, led by right-wing populist minister Viktor Orbán. The “CEU affair” has opened a debate about the nature of the relationship between academic freedom, open society and the rule of law in Hungary and in Europe. Reconstructing the history of the CEU offers the chance to explore the evolution of the open society ideal in Central and Eastern Europe, from the euphoria of the post-Cold War to the challenges of the 21st century.

Keywords: Open Society – Academic Freedom – Illiberal democracy – Central European University – European Union.

CONTENTS: 1. Introduction 2. The End of the Cold War and the Open Society Ideal: The Origins of the Central European University 3. The “CEU affair”, Hungary and the European Union 4. Conclusion.

*Adjunct Professor in “Public Diplomacy in the Digital Era”, University of Pavia, and Director of the International Center for Contemporary Turkish Studies (ICCT), Milano. The essay was submitted to double blind peer review. Member of the Editorial Team who oversaw the essay: Marco Morra.

1. Introduction

The sociologist Ralph Dahrendorf, in the collection of essays *La società riaperta*, reminds us that open societies are those that allow trial and error, change and evolution, namely complexity¹. An open society is a pluralist society that promotes and protects freedom of expression and human rights and allows the best expression of citizenship. It is a society in which everyone – regardless of race, nationality, gender or sexual orientation – can enjoy the benefits of freedom².

According to Dahrendorf, closed societies restrict mobility while open societies demand it. An open society promotes natural change; it is a mobile society in the broader sense of the word, embracing social, geographic and economic factors (social increase and decrease, geographic movements and migratory phenomena, and mobility of economic factors of production)³. Open society offers multiple choices, suggests open horizons and allows change and modernity. In the words of Dahrendorf, «the road to freedom is not a road from one system to another, but one that leads into the open space of infinite possible futures, some of which compete with each other. Their competition makes history»⁴.

An open society benefits from a variety of options: different types of media as well as plural political parties, opportunities for access and a full range of human rights⁵. Consequentially, the greatest threat to open society is dogma: the monopoly of one group, one ideology and one system. This involves, for instance, the intrusion of the State, a political party, a ruling class or a religion into the free expression of citizenship, the definition of social space or academic freedom⁶.

Defending open society and with it aspiring to the formation of “free minds, in a free society”, has been vital to the mission of the CEU (Central European University) since it was established in 1991⁷. The CEU is an English-language university, founded by American-Hungarian philanthropist George Soros, student of Karl Popper at the LSE (London School of Economics and Political Science) and an active supporter of the values of the open society, and by a group of visionary intellectuals – most of whom were prominent members of the anti-totalitarian democratic opposition (among them Ernest Gellner and Alfred Stepan)⁸. The overall idea of the CEU was to establish a higher education institution whose

¹ R. Dahrendorf, *La società riaperta. Dal crollo del muro alla guerra in Iraq*, Laterza, 2005 [or. ed.: *Der Wiederbeginn der Geschichte. Vom Fall der Mauer zum Krieg im Irak*, Verlag C.H. Beck, 2004].

² M. Ignatieff, *Introduction*, in M. Ignatieff, S. Roch (Eds.), *Rethinking Open Society. New Adversaries and New Opportunities*, CEU Press, 2018, 8.

³ C. Cerami, *The Open Society and “British Soft Power” in Central/Eastern Europe at the End of the Cold War*, in *Journal of European Integration History*, No. 1, 2010, 69; R. Dahrendorf, *La società riaperta*, cit., 22-35.

⁴ R. Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*, Times Book, 1990, 41

⁵ R. Dahrendorf, *After 1989. Morals, Revolution and Civil Society*, MacMillan Press, 1997, 16.

⁶ R. Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*, cit., 28.

⁷ M. Ignatieff, *Introduction*, in M. Ignatieff, S. Roch (Eds.), *Rethinking Open Society*, cit., 2.

⁸ *Ibidem*.

priorities were to foster research into the transition of post-communist societies to market economy and political liberalisation, to encourage an intense exchange of scholars and students between Eastern and Western Europe, and lastly to contribute to the long-term goal of creating an open society in Central and Eastern Europe. Since then, the CEU has consolidated its reputation as an international university, attracting talented students and graduates from all over Europe and the world. The CEU has become a significant think-tank in the very heart of Central Eastern Europe⁹.

Yet, despite indisputable academic merits, the CEU accredited in the United States and Hungary, based in Budapest, has been heavily attacked by the current Hungarian government, led by right-wing populist Prime Minister Victor Orbán. The legal battle culminated in 2017 with the entry into force in Hungary of the so-called “Lex CEU”, which made it impossible for the CEU to continue operating in the country. Starting from September 2019, the CEU was forced to relocate a large part of its activities to Vienna, outside Hungary. The core of the attack was the assertion that the CEU acts for political purposes. As rector and historian Michael Ignatieff wrote: «The claim is false, as the accrediting agencies who inspect our teaching or review our research have attested, but the attacks are inevitable, in a sense, since the university’s mission – to promote the values of a free society – is bound to create suspicion and criticism when governments encroach upon those values»¹⁰. Taking up Ignatieff’s words, the “CEU affair” constitutes a dark moment for academic freedom in Hungary and, more generally, in Europe¹¹.

In October 2020, the European Court of Justice ruled against the “Lex CEU”. In a judgment of 6 October 2020, the European Court of Justice agreed with the European Commission that Hungary breached WTO law, EU law and the Charter of Fundamental Rights of the European Union «relating to academic freedom, the freedom to found higher education institutions and the freedom to conduct a business»¹². The victory, however, came too late for the institution as it had already moved to Vienna¹³.

The “CEU affair” has opened a debate about the nature of the relationship between academic freedom, open society and the rule of law in Hungary and in Europe. As Jacques Rupnik recalls «countries that were considered as ‘success stories’ in the transition and consolidation of liberal democracy (Hungary and Poland) now challenge the institutions of the rule of law. Instead of building a ‘state

⁹ C. Cerami, *In difesa della “società aperta”: la Central European University (CEU)*, in *Mente Politica*, 28 August 2019, mentepolitica.it/articolo/in-difesa-della-a-oesociet-apertaa-la-central-european-university-ceu/1668.

¹⁰ M. Ignatieff, *Introduction*, in M. Ignatieff, S. Roch (Eds.), *Rethinking Open Society*, cit., 2.

¹¹ S. Walker, “*Dark Day for Freedom*”: *Soros-affiliated university quits Hungary. Central European University is first major university to be pushed out of an EU country*, in *The Guardian*, 3 December 2018.

¹² *Commission v Hungary (Higher education) (C-66/18)*, 6 October 2020, curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-10/cp200125en.pdf.

¹³ Central European University (CEU) is now accredited in Austria, Hungary, and the United States, with campuses in Vienna and Budapest.

of law' (*Rechtsstaat*), Hungarian Prime Minister Viktor Orbán is now calling for an 'illiberal state'»¹⁴. This "counter-revolution"¹⁵ is driven by the polarisation of domestic politics, the questioning of constitutionalism and the rule of law, the attack on the independence of the media and academic freedom, the politicisation of the administration. It is the return to closed borders, the sovereign state and transactional power politics: the result is the rejection of open society.

This article explores the history of the CEU, its founding mission and its achievements, from its foundation in 1991 up to the present day. It is divided into two parts: the first part analyses the origins of the CEU in the crucial years of the immediate post-Cold War, its aims and the concept of an open society as an academic mission; the second part focuses on the analysis of the clash between the CEU and the Hungarian government and the attack on academic freedom, democratic institutions and the idea of a free and pluralist society. The history of the CEU allows us to investigate the complex relationship between academic freedom, open society and the rule of law. This article offers a contribution to the debate focusing on the idea of open society and its values and on the importance of building a narrative on the defence of these values in 21st century Europe.

2. The End of the Cold War and the Open Society Ideal: The Origins of the Central European University

The concept of the open society was first introduced by Henri Bergson in 1932 when he published his book *Two Sources of Religion and Morality*. The concept gained visibility after the Second World War when Karl Popper wrote his book *The Open Society and its Enemies*, published in 1945¹⁶.

Historian Michael Ignatieff, in the introduction to the collective volume *Rethinking Open Society. New Adversaries and New Opportunities*, reminds us that it is through the writings and commitment of some thinkers such as Karl Popper, Hannah Arendt¹⁷, Raymond Aron¹⁸, Friedrich von Hayek¹⁹, George Orwell²⁰ and Isaiah Berlin²¹ that the concept of open society was defined, starting from the Second World War²². The open society is the product of that unique post-war moment when, after 1945, the challenges that liberal democracy would have to face against fascism and communism emerged. The concept gained visibility mainly

¹⁴ J. Rupnik, *After 1989: The Perennial Return of Central Europe Reflections on the Sources of the Illiberal Drift in Central Europe* in M. Ignatieff, S. Roch (Eds.), *Rethinking Open Society*, cit., 258.

¹⁵ J. Zielonka, *Counter-Revolution. Liberal Europe in retreat*, Oxford University Press, 2018.

¹⁶ K. Popper, *The Open Society and Its Enemies*, Routledge Classics (new edition), 2002, [or. ed.: K. Popper, *The Open Society and Its Enemies*, Routledge, 1945].

¹⁷ H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, Schocken, 1951.

¹⁸ R. Aron, *Opium of Intellectuals*, Calmann-Lévy, 1955.

¹⁹ F. von Hayek, *The Road to Serfdom*, London, 1944.

²⁰ G. Orwell, *Animal Farm: A Fairy Story*, Secker and Warburg, 1945; G. Orwell, *Nineteen Eighty-Four* (1984), Secker & Warburg, 1949.

²¹ I. Berlin, *Liberty*, Oxford University Press, 2002.

²² M. Ignatieff, *Introduction*, in M. Ignatieff, S. Roch (Eds.), *Rethinking Open Society*, cit., 3.

thanks to Karl Popper. Popper wrote his authoritative book *The Open Society and Its Enemies* during the Second World War while he was in exile in New Zealand. At the time, he considered it his “war work”, that is his contribution to the war effort. The book attracted immediate attention after its publication in 1945²³. Popper, from his Chair in Logic and the Scientific Method at the London School of Economics, which he held from 1949 onwards, became the point of reference for a whole generation of scholars inspired by his view of the open society (among these were Ralf Dahrendorf, Ernest Gellner and George Soros). To Popper, education is a key part of the open society and in his view, all teaching on the university level should be training and encouragement in critical thinking.

The real triumph of Popper’s book came later. In the enthusiasm generated by the 1989 revolution, *The Open Society and Its Enemies* became essential reading throughout the post-communist world²⁴. After the fall of Communism in Central and Eastern European countries and the end of the Cold War, European prospects seemed promising. There arose a great need to build free and democratic institutions, and to reintroduce notions of freedom of thought and critical thinking in post-communist Europe.

In this regard, the historian Vladimir Tismaneanu recalls:

The upheaval in Eastern Europe represented a series of political revolutions that led to the decisive and irreversible transformation of the existing order. Instead of autocratic, one-party systems, the revolutions created emerging pluralist policies. They allowed the citizens of the former ideologically driven despotisms (closed societies) to recover their main human and civil rights and to engage in the building of open societies. Instead of centrally planned command economies, all these societies embarked on creating market economies. In their efforts to meet the triple challenge (creating political pluralism, market economy, and a public sphere, i.e., civil society) some succeeded better and faster than others²⁵.

In his essay *Reflection on the Revolution in Europe*, written in 1990, Ralf Dahrendorf tried to define the meaning of 1989 and the stakes of the transitions that were then beginning in the Eastern part of the continent. For Dahrendorf «the revolution of 1989 has changed Europe. It has changed the world; it marks a turning point as important as 1789 [...]. It was a change for the better because it was one for open societies»²⁶. As Jacques Rupnik points out, «for Dahrendorf, as for the sociologist Ernest Gellner, this was the deep meaning of 1989, which presented an opportunity for liberal democracy in Central and Eastern Europe»²⁷.

²³ R. Dahrendorf, *La società riaperta*, cit., 22.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ V. Tismaneanu, *The Revolutions of 1989: Causes, Meanings, Consequences*, in *Contemporary European History*, No. 3, 2009, 277.

²⁶ R. Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*, cit., 178.

²⁷ J. Rupnik, *Explaining Eastern Europe: The Crisis of Liberalism*, in *Journal of Democracy*, No. 3, 2018, 24-38.

The changes produced by the events of 1989 were both very rapid and radical. In the end, they led to the delegitimization of an entire ruling class, the replacement of almost all its exponents and a constitutional transformation with far-reaching consequences.

During the 1980s and early 1990s, Western liberalism and anti-communist dissent found a common understanding in defence of the open society. Dissidents in Warsaw, Prague and Budapest launched a challenge to their communist regimes, using the Helsinki Final Act of 1975 to create non-governmental organisations for the defence of human rights, freedom of expression and the press, for the dismantling of the communist system and the creation of a pluralist society²⁸. Academics, journalists and philanthropists from other countries offered support, including George Soros, who used the concept of open society to provide his philanthropic support for the dissidents²⁹.

Popper's ideas inspired Soros to encourage critical thinking in education as a precondition for the creation of an active civil society. Soros described the importance of Popper's influence on his view of open society:

As a student after World War II, I adopted Popper's concept of Open Society with alacrity [...]. Popper's dichotomy between open and closed societies seemed to me profoundly important. Not only did it illuminate the fundamental flaw in totalitarian ideologies but it also threw light on some basic philosophical issues. It is his philosophy that guided me in establishing my network of Open Society Foundations³⁰.

Similar to Popper, Soros sought a key role for higher education in the transformation of the newly independent East Central European societies³¹. In a concept note that was circulated in April 1990, George Soros called for an educational initiative for Eastern Europe. He argued that:

The mere fact that a closed system has collapsed does not lead to the establishment of an open society [...]. The creation of a free and open system of social organization will require a tremendous effort, particularly in education. The countries of the region [...] must get to know better each other's cultures and they must digest the experiences of the last half-century. These tasks require greater cooperation among the existing universities of the region as well as the establishment of a new institution³².

²⁸ M. Ignatieff, *Introduction*, in M. Ignatieff, S. Roch (Eds.), *Rethinking Open Society*, cit., 8.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ C. Cerami, *The Open Society and "British Soft Power" in Central/Eastern Europe at the End of the Cold War*, cit., 74; G. Soros, *Open Society. Reforming Global Capitalism*, Little Brown, 2000, xxi-xxii.

³¹ S. Roch, *Educating Skeptical but Passionate Citizens: The Open Society Ideal as a University Mission*, in M. Ignatieff, S. Roch (Eds.), *Rethinking Open Society*, cit., 52.

³² G. Soros, *An Educational Initiative for Eastern Europe* (Open Society Archives, Budapest, 2 April 1990), taken from S. Roch, *Educating Skeptical but Passionate Citizens: The Open Society Ideal as a University Mission*, in M. Ignatieff, S. Roch (Eds.), *Rethinking Open Society*, cit., 52.

The CEU was founded in 1991 as a graduate school in social sciences and humanities, with the express purpose of encouraging, through education, the democratic transition process in Central and Eastern Europe and Central Asia. CEU's mission as a university is to sustain the values of open society – freedom, justice, tolerance, democracy and respect for knowledge³³. The CEU, initially based in Prague, Warsaw and Budapest, consolidated a unified single campus in Budapest³⁴. George Soros was among the prominent founders and sponsors of the CEU and the first Chairman of the CEU Board. Alfred C. Stepan was the first Rector of the CEU in 1993; he was an American political scientist specialising in comparative politics. In 1994, the famous social anthropologist Ernest Gellner became the Director of the *Center for the Study of Nationalism* at the CEU in Prague and launched an innovative programme of studies on nationalism³⁵.

The Gellner Collection at the LSE Archive in London allows researchers to reconstruct the correspondence between Gellner, Soros and Stepan in the early 1990s³⁶. This exchange focused on the activities and evolution of the CEU. It reveals the important role of this group of scholars and thinkers in the struggle against totalitarianism and the opening up of closed societies³⁷.

On 30 October 1995, in a letter to George Soros, Gellner wrote:

We are studying Nationalism because it constitutes one of the major threats to the emergence of stable, liberal and prosperous societies in Eastern Europe. But another and equally important threat is the moral and intellectual vacuum left behind by the collapse of communism (which after all wasn't displaced by a rival, but simply collapsed, leaving a vacuum). The enquiry into philosophical and political issues at the Centre would really be guided by this consideration³⁸.

³³ M. Ignatieff, *Open Society and the Ordinary Virtues, Rethinking Open Society*, 18 September 2017, https://www.youtube.com/watch?v=7-5zT7_NvDY.

³⁴ In the first years of its existence, the CEU operated in three locations: some departments (Economics, European Studies, International Relations, Nationalism Studies, History of Art) were in the Prague office, directed by Jiri Musil. Other Departments (History, Medieval History, Political Sciences, Environmental Sciences, Legal Studies and Gender Studies) were located in Budapest, under the direction of the historian Istvan Rev. The sociology programme developed in Warsaw. See: G. Soros, *In Defense of Open Society*, Public Affairs, 2019, 99.

³⁵ E. Gellner, *Condition of Liberty: Civil Society and Its Rivals*, Hamish Hamilton Ltd., 1994.

³⁶ Gellner's correspondence for those years can be consulted in the Gellner Collection, which is held at the LSE Archive in London.

³⁷ C. Cerami, *The Open Society and "British Soft Power" in Central/Eastern Europe at the End of the Cold War*, cit., 74.

³⁸ Gellner to Soros, 30 October 1995, in LSE Archives, Gellner Collection, Box 54, Folder M 1913, File 6.

It is therefore evident that in those years the open society ideal played a crucial role by inspiring initiatives in favour of freedom of expression, the rule of law and the revival of civil society in Central and Eastern Europe³⁹.

The CEU is the result of that particular historical moment; its aim is to support the Central Eastern European countries, in cultural, academic and educational terms, in their complex transition towards the ideals of an open society. The origin of the CEU is therefore part of a specific and decisive moment in European history. In those years, a crucial factor that contributed to democratic consolidation in Central Europe was the accession process to the European Union and the adoption of the so-called “Copenhagen criteria”. These criteria adopted by the European Council at Copenhagen in 1993, stipulated that candidate countries had to prove their liberal democratic credentials before being admitted, in other words «demanded the introduction of a constitution of liberty in candidate countries»⁴⁰. The methods of evaluating the Copenhagen criteria led to the fact that the condition for joining the EU was, and still is, the possession of a democratic system and respect for human rights. Candidates also had to demonstrate that they could operate within the union’s common market, and reliably apply EU law⁴¹. The EU put great emphasis on the capacity of new member states to implement the EU legislation known as the “*acquis communautaire*”⁴². This process of “Europeanization”, motivated by the desire of Central and Eastern European countries to be part of “Europe”, helped stabilize democracy in post-communist countries⁴³ and has provided a major leverage to the development of institutions and practices of the rule of law⁴⁴.

Karl Popper himself visited the CEU at the Prague campus on 26 May 1994 and was awarded the first CEU Open Society Prize. Popper died only a few months later, on 17 September 1994. In the year following Popper’s death, Gellner launched the idea of a conference to be held at the CEU to celebrate the 50th anniversary of the publication of *The Open Society and Its Enemies*⁴⁵. Gellner’s main objective in organising the conference was to highlight the role played by Popper’s book, *The Open Society*, in inspiring initiatives, projects and the very idea of the CEU in the name of the open society. Gellner also intended to launch a debate on how an open

³⁹ C. Cerami, *The Open Society and “British Soft Power” in Central/Eastern Europe at the End of Cold War*, cit., 78.

⁴⁰ R. Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*, cit., viii.

⁴¹ J.W. Mueller, *Eastern Europe Goes South. Disappearing Democracy in the EU’s Newest Members*, in *Foreign Affairs*, No. 2, 2014, 14.

⁴² J. Rupnik, *From the Revolutions of 1989 to Democracy Fatigue in Eastern Europe*, in J. Rupnik (Ed.), *1989 as a Political Event. Democracy, Europe and the New International System in the Age of Globalization*, Routledge, 2014, 67.

⁴³ R. Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*, cit., viii.

⁴⁴ J. Rupnik, *From the Revolutions of 1989 to Democracy Fatigue in Eastern Europe*, cit., 67-68.

⁴⁵ The conference was held on 9 and 10 November 1995. Revised and reconsidered texts prepared in the light of the conference’s discussions were published in I. Jarvie, S. Pralong (Eds.), *Popper’s Open Society After 50 Years. The Continuing Relevance of Karl Popper*, Routledge, 2003.

society can be built, and on the complexity of the transition in post-Communist Europe⁴⁶.

The founding years of the CEU coincided with the outbreak of wars in Yugoslavia. The CEU offered scholarships to Yugoslav students to allow them to study, and for many it was the only way of accessing university education. Over the years, the CEU has strongly defended the principle of academic freedom⁴⁷. In 1995, all CEU activities were concentrated in Budapest.

As Michael Ignatieff wrote, in the 1990s the transition in Eastern Europe was strongly regulated and encouraged by the process of joining the European Union. The incentives were all aimed at creating the initial structure of the open society, the separation of powers, free media, a free civil society, constitutional guarantees of rights and the protection of minorities. As long as the incentives of the accession process were operational, countries seeking to join the EU followed the path to an open society. In Central and Eastern Europe, all three objectives of the triple transition – democracy, the market economy and entry into the European Union – were achieved in 2004⁴⁸.

The CEU's activity in Budapest lasted until 2004 without the need to change its status as a foreign private university. However, in April of the same year, the Governor of the State of New York⁴⁹ and the Hungarian government signed a joint declaration that confirmed the parties' joint agreement to support the CEU's goal of achieving Hungarian accreditation, while at the same time maintaining its status as an accredited American university. Following the 2004 joint declaration, a special law, namely Act LXI of 2004 on State Recognition of Közép-európai Egyetem, established Közép-európai Egyetem (KEE); literally translated, this means "Central European University". The dual identity of CEU/KEE enabled the University to comply with both Hungarian and U.S. laws and award both Hungarian and U.S.-accredited degrees⁵⁰. The aim was to achieve greater integration of the CEU in the Hungarian academic landscape, as well as to allow its integration into the European area after Hungary joined the EU on 1 May 2004⁵¹.

⁴⁶ C. Cerami, *The Open Society and "British Soft Power" in Central/Eastern Europe at the End of Cold War*, cit., 74.

⁴⁷ G. Soros, *In Defense of Open Society*, cit., 102.

⁴⁸ M. Ignatieff, *Introduction*, in M. Ignatieff, S. Roch (Eds.), *Rethinking Open Society*, cit., 9.

⁴⁹ CEU is organized as an American-style institution with a charter from the Board of Regents of the University of the State of New York, for and on behalf of the New York State Education Department.

⁵⁰ ceu.edu/article/2017-03-28/ceu-responds-proposed-amendments-hungarian-higher-education-law.

⁵¹ S. Benvenuti, *La libertà accademica e la sua tutela nello spazio europeo. Riflessioni sulla vicenda della Central European University alla luce della sentenza CGUE Commissione c. Ungheria del 6 ottobre 2020 (C-66/18)*, in *Federalismi.it*, No. 4, 2021, 26.

3. The “CEU affair”, Hungary and the European Union

The years following the end of the Cold War were strongly characterised by two crucial processes in the international scenario of the end of the 20th century: globalisation and the technological/digital revolution. Economic and social relations were characterised by new dynamics that created unexplored prospects for growth and innovation, but which, at the same time, led to the emergence of economic, cultural and social gaps.

In Central and Eastern Europe, all three objectives of the triple transition (democracy, the market economy and entry into the European Union) were achieved at the beginning of the 21st century. However, they all entered a crisis over the course of the new century. Once the European accession process was completed, the EU gradually lost its ability to consolidate the institutions of the open society in the new member States. A regression of democracy in several countries has brought overtly anti-liberal political forces to power. The ongoing debate on the origins and meaning of this phenomenon is wide-ranging and multifaceted and goes beyond the aims of this essay.

It is important here to remember that the moment of triumph of the open society, which characterised the end of the Cold War and the years immediately following, started to show signs of crisis during the late 20th century, and the 21st century has led to a push in this direction. Some events have been significant and emblematic stages on this path. The attack on the Twin Towers and the Pentagon in New York on 11 September 2001, which was an expression of a new international terrorism, set in motion processes that have weakened the liberal order of democracy and the rule of law and in the international scenario have posed a threat to peace. After 11 September 2001, the global financial crisis that erupted in 2008 constituted a further obstacle to strengthening the idea of an open society. In Central-Eastern Europe, when the democratic transition began to stall in the 2008 economic crisis, the new insecurities created fertile ground for furthering the consolidation process of illiberal democracies⁵². The 2008 economic crisis undermined confidence in the economic sovereignty of states and their ability to fairly distribute the benefits of prosperity⁵³. These intersecting pressures – terrorism, rising inequality and job insecurity – have undermined the open society ideal. As Jacques Rupnik wrote, the main features of the illiberal turn can be summed up as follows: departure from the rule of law as the foundation of liberal democracy in the name of sovereignty of the people. The rise of nationalism and the hardening of identity politics corresponds to the shifting axes of legitimation from liberal technocratic to populist democracy. And finally, culture wars, a conservative revolution or rather a cultural “counter-

⁵² M. Ignatieff, *Rethinking Open Society*, michaelignatieff.ca/article/2018/rethinking-open-society/. The term “illiberal democracy” was first used by F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, No. 6, 1997.

⁵³ A. Tooze, *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, Penguin, 2019.

revolution” in Europe. The “culture wars” are the third part of the antiliberal turn in Central Europe⁵⁴.

This is the historical-political context in which the clash between the CEU and the populist right-wing Hungarian government led by Viktor Orbán, took place. The values promoted by the CEU were, and still are, in antithesis to the right-wing populist design promoted by the Hungarian Prime Minister Viktor Orbán. Tensions between the CEU and the Hungarian right date back to Viktor Orbán’s first government in 1998-2002. In 2010, Viktor Orbán and his right-wing party, Fidesz, returned to power, winning almost 53 percent of the national vote. The party invoked traditional nationalism to legitimise the populist idea that checks and balance were unnecessary⁵⁵. The Hungarian Prime Minister decided to radicalise his plan to transform Hungary from a liberal democracy into an “illiberal state”. Orbán began to carry out an all-out attack on the country’s independent civil society: from academia to the media, to NGOs, to cultural and educational institutions. The tactic has been and still is to de-legitimise NGOs, journalists, the media, independent cultural institutions and, more generally, all expressions of dissent. Behind these illiberal defamation campaigns, there is a deadly serious attack on democratic institutions and the idea of a free and pluralist society. Orbán’s historic speech on 26 July 2014, at Fidesz’ summer camp in Băile Tuşnad, reaffirmed his commitment to build an illiberal state in Hungary⁵⁶. Most importantly, he signalled which side his government had chosen in the new geopolitical and ideological struggle between Russia and the West. Orbán endorsed Putin’s model of populist leadership and an executive based on assertive nationalism⁵⁷.

Starting from 2015, it was the wave of migration that made the battle of the supporters of the open society ever more complex. As highlighted by Jan Zielonka in *Counter-Revolution. Liberal Europe in retreat*, migrants represent the essential product of a political world that has opened borders, protected minorities and shaped the economic interdependence of post 1989⁵⁸. Migrants have been at the centre of the political campaigns of the enemies of the open society. Orbán’s government has campaigned on an aggressive anti-immigration platform, building a fence along its southern border, putting a 25% tax on organisations which provide aid to refugees, and repeatedly claiming that “Christian Europe” is under threat from migration⁵⁹. The migration crisis has also led to a dichotomy between two

⁵⁴ J. Rupnik, *Explaining Eastern Europe: The Crisis of Liberalism*, in *Journal of Democracy*, No. 3, 2018, 24-38.

⁵⁵ J.W. Mueller, *Eastern Europe Goes South*, cit., 15-16.

⁵⁶ See the full text of Viktor Orbán’s speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of July 26, 2014, available at budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/.

⁵⁷ V. Harms, *Open Society v. Illiberal State: Europe, Hungary and the “Lex CEU”*, in *Cultures of History Forum*, 12 September 2007, cultures-of-history.uni-jena.de/focus/lex-ceu/europe-hungary-and-the-lex-ceu.

⁵⁸ J. Zielonka, *Counter-Revolution. Liberal Europe in Retreat*, Oxford University Press, 2018, IX.

⁵⁹ S. Walker, “*Dark Day for Freedom*”, cit.

parts of Europe on the question of “European values”, with very different contents: on the one hand, humanitarian universalism, openness and multicultural society; on the other hand, the “European cultural identity”, the closing of borders and the defence of Christian-European civilization. As pointed out by Ivan Krastev and Stephen Holmes in *The Light that Failed: A Reckoning*, in Orbán's populist propaganda, Western Europe no longer represents the model of a culturally superior West that the citizens of Central Eastern Europe once admired and aspired to emulate. Unable to defend their borders against foreign “invaders”, the open societies of Western Europe now offer, according to Orbán, a substantially negative model, a living picture of the social, heterogeneous and multi-ethnic order that Europeans Central and Eastern Europe want to avoid⁶⁰.

There has been an increasing number of attacks on civil society, independent media and academic freedom in Hungary, threatening the future of democracy in the region. Viktor Orbán's government has dismantled Hungary's post-1989 democratic order and subdued the country's higher education system⁶¹. The attack on the CEU is part of a broader attempt to integrate academic institutions into Viktor Orbán's conception of “illiberal democracy”⁶². Over the years, the CEU has strongly defended the principle of academic freedom, open society and rule of law. The result was a concerted attack by Orbán, who used all his powers to dismantle the entire higher education system in Hungary and oust the CEU.

In 2017, the CEU came under attack by the Hungarian government substantially challenging its existence in Hungary through sudden and targeted legislative action. On 28 March 2017, the government tabled the amendment to the Higher Education Act known as “Lex CEU”. The draft law T/14686, amending some provisions of the Act CCIV of 2011 on Higher Education, was presented to the Hungarian Parliament. The main aim was to reform the licensing regime applicable to foreign higher education institutions⁶³. The CEU expressed its opposition to proposed amendments to Act CCIV of 2011 on National Higher Education⁶⁴.

In an article in the *New York Times* on 2 April 2017, entitled *Academic Freedom, under Threat in Europe*, Michael Ignatieff wrote:

Academic freedom is a cornerstone of democracy and a free society [...]. The latest threat to academic freedom is occurring in the heart of Europe. In Hungary, Prime Minister Viktor Orbán's government has introduced a bill in Parliament that would effectively abolish the freedom of the Central European University, a private American-Hungarian graduate institution [...]. The bill would forbid the university from issuing its American degree, require it to open a campus in the United States (it operates only in Budapest) and put it under the control of the Hungarian

⁶⁰ I. Krastev, S. Holmes, *The Light that Failed: A Reckoning*, Allen Lane, 2019, 51.

⁶¹ V. Harms, *Open Society v. Illiberal State: Europe, Hungary and the “Lex CEU”*, cit., 8-9.

⁶² *Walled Worlds: “Illiberal Democracy” and the CEU Affair*, in *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*, No. 1, 2019, 1-6.

⁶³ S. Benvenuti, *La libertà accademica e la sua tutela nello spazio europeo*, cit., 22.

⁶⁴ ceu.edu/sites/default/files/attachment/basic_page/18010/summaryoflegislativechangesandimpact7.4.17.pdf.

government [...]. If the bill passes, it would mark the first time that a member of the European Union dared to legislate an attack on the academic freedom of a university. It would also mark the first time than an American ally, a member of NATO, openly attacked an American institution on its soil⁶⁵.

On 4 April 2017, the Hungarian Parliament accepted the modification of the Law on Higher Education⁶⁶ and rushed a bill that made it impossible for CEU to continue operating in the country⁶⁷. Lecturers and students from numerous universities, as well as many ordinary Hungarian citizens demonstrated several times to show their solidarity. On 9 April 2017, between 60,000 and 80,000 people protested on the streets of Budapest, calling on President János Áder to veto “Lex CEU”.

International writers, artists and academics protested against Hungary’s plans to close the CEU and wrote an open letter:

We are deeply concerned about the passing of the disgraceful law intended to shut the Central European University in Budapest. The law, intended for this one specific purpose, is the latest step taken by Hungarian prime minister Viktor Orbán to close out democratic institutions in the country, including press, media and NGOs. Please note we do not say opposition institutions since the CEU is in no way a political opponent of the government. It is simply an independent university⁶⁸.

On 10 April 2017, Hungarian President János Áder signed the amendments to Hungary’s National Higher Education Legislation. The so-called “Lex CEU” was ratified. The new law made it impossible for the CEU to maintain its dual legal status. Under the “Lex CEU”, CEU’s American entity should have opened a campus in the United States, which would then have had to negotiate a bilateral treaty with Hungary in order to operate in the latter⁶⁹. The words of the Rector of CEU at that time, Michael Ignatieff, were very harsh: «This is a dark day for freedom in Hungary, and it’s a dark day for academic freedom in Europe». Political scientist Cas Mudde reiterated that with the new law Hungary joined a growing group of authoritarian countries that (to all intents and purposes) have closed independent universities, including Belarus, Russia and Turkey⁷⁰.

The European Union decided to intervene. On 26 April 2017, the European Commission announced infringement proceedings against Hungary, claiming that the “Lex CEU” was incompatible both with «the commitments Hungary had

⁶⁵ [nytimes.com/2017/04/02/opinion/academic-freedom-under-threat-in-europe.html](https://www.nytimes.com/2017/04/02/opinion/academic-freedom-under-threat-in-europe.html).

⁶⁶ Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény [Law No XXV of 2017, amending Law No CCIV of 2011 on national higher education, “the 2017 Law on higher education”].

⁶⁷ D. Rohac, *Hungary is turning into Russia. On the CEU, Orban mimics Putin*, in *Foreign Affairs*, 12 April 2017.

⁶⁸ D. Kean, *Authors protest against Hungary’s plans to close Central European University*, in *The Guardian*, 14 April 2017.

⁶⁹ D. Rohac, *Hungary is turning into Russia*, cit.

⁷⁰ C. Mudde, *The Central European University is the latest victim of the Trump era*, in *The Guardian*, 4 December 2018.

undertaken within the framework of the GATS and with the freedom of establishment, the free movement of services and the provisions of the Charter of Fundamental Rights relating to academic freedom, the freedom to found higher education institutions and the freedom to conduct a business»⁷¹.

On 7 December 2017, the European Commission referred Hungary to the European Court of Justice of the EU over the Higher Education Law, which could force the closure of the Central European University (CEU)⁷². Meanwhile, in December 2018, the CEU was forced to leave Budapest and announced that its new campus was to open in Vienna the following academic year.

Finally, on 6 October 2020, the European Union's highest court ruled that «the conditions introduced by Hungary to enable foreign higher education institutions to carry out their activities in its territory are incompatible with EU law»⁷³. More specifically, «in its judgment in *Commission v Hungary (Higher education)* (C-66/18), delivered on 6 October 2020, the Grand Chamber of the Court of Justice upheld the action for failure to fulfil obligations brought against Hungary by the European Commission. The Court held, first, that, by making the exercise, in Hungary, of teaching activities leading to a qualification by higher education institutions situated outside the European Economic Area (EEA) subject to the existence of an international treaty between Hungary and the third country in which the institution concerned has its seat, Hungary has failed to comply with the commitments in relation to national treatment given under the General Agreement on Trade in Services (GATS), concluded within the framework of the World Trade Organisation (WTO). That requirement is also contrary to the provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (“the Charter”) relating to academic freedom, the freedom to found higher education institutions and the freedom to conduct a business. Second, the Court held that, by making the exercise, in Hungary, of the activities of foreign higher education institutions, including institutions having their seat in another Member State of the EEA, subject to the condition that they offer higher education in the country in which they have their seat, Hungary has failed to comply with its national treatment commitments under the GATS and with its obligations in respect of the freedom of establishment, the free movement of services, and the abovementioned provisions of the Charter»⁷⁴.

The CEU affair highlights three main considerations: firstly, the importance of strengthening the legal protection of academic freedom across Europe; secondly, the dangerous attack on the idea of an open society, academic freedom and rule of

⁷¹ curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=237114&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=42223912.

⁷² ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5004.

⁷³ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 October 2020, C-66/18 – *European Commission v Hungary (Enseignement supérieur)*, curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-66/18; curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232082&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2491993.

⁷⁴ curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=237114&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2487793.

law in 21st century Europe; lastly, the crucial role of European institutions, civil society and intellectuals in defending the founding values of the European Union.

4. Conclusion

The CEU affair has brought about a broad and needful debate about the nature of academic freedom and the necessity of standing up in its defence – in Hungary, in Europe and elsewhere. The CEU has launched several major academic initiatives to study the issue in its broadest terms⁷⁵. The response of the CEU was a renewed reflection on the concept of open society. The central question was: Why are the key values of the open society – freedom, justice, tolerance, democracy and respect for knowledge – under attack in Europe today, and more generally across the world? During 2017 and 2018, the university invited scholars from all over the world to join a series of conferences and debates on the subject. The first result of this work has been published in a collective volume entitled *Rethinking Open Society. New Adversaries and New Opportunities*, which has already been mentioned in this essay⁷⁶. The debate on this issue is extremely stimulating and topical and requires further investigation. I would like to recall some points that make the CEU affair emblematic of the relationship between academic freedom, open society and rule of law.

An open society is intrinsically complex and demanding: rather than offering easy, immediate simplifications, it requires complexity. Its ideals may seem demanding as it requires us to respect the dignity of others, to exercise the fullness of a sense of citizenship, and to make choices based on the search for doubt rather than on the obscurantism of dogma. As Dahrendorf wrote: «The open society does not promise an easy life. Indeed, human beings have a dangerous penchant for the coziness of a closed world. But if we want to move forward and improve ourselves and the conditions in which men and women live on this planet, we have got to accept the untidy, antagonistic, uncomfortable, but proud and encouraging prospect of open horizons»⁷⁷. The political scientist Jan Zielonka, starting from Dahrendorf's reflections, recalls that today, the attack by the enemies of open society targets liberal democratic constitutionalism, the liberal notion of open borders, but also feminism, multiculturalism, abortion, gay rights, environmentalism, cultural tolerance and religious neutrality⁷⁸. It is therefore necessary to make a renewed reflection on the concept of open society, taking into account the plurality, heterogeneity and hybridisation of a Europe shaped by globalisation, which can also embrace human progress, social equity and sustainable development⁷⁹.

This is a watershed moment, for Europe and for the world. The defence of the open society ideal in Europe is a battle of civilization; it concerns the very essence

⁷⁵ *Walled Worlds: "Illiberal Democracy" and the "CEU Affair"*, cit.

⁷⁶ M. Ignatieff, S. Roch (Eds.), *Rethinking Open Society*, cit.

⁷⁷ R. Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*, cit., 28.

⁷⁸ J. Zielonka, *Counter-Revolution. Liberal Europe in Retreat*, cit., 30.

⁷⁹ *Ibidem*.

of European values, which must involve European institutions and leaders, civil society and intellectuals.

In this difficult historical moment, we need political leaders who can defend the values of the open society and face the challenges of modernity: innovation and evolution, knowledge and competence, but also solidarity and inclusion. The European Union and its rulers cannot afford uncertainties, ambiguities or comfortable silences in the face of dangerous and anachronistic attacks on these values. In this scenario, the European institutions play a decisive role in respecting and defending the founding values of the European project, without neglecting the presence of an informed and independent European civil society⁸⁰.

Civil society is a product of the natural progression of civilization, so it has a fundamental role in the relaunch of the open society ideal. Open society is a society endowed with a healthy and robust civil society, capable of expressing itself through the “creative chaos” of associations, religious institutions, artistic forms and educational institutions⁸¹.

Finally, another crucial point is the role of intellectuals and the need to support a new narrative in promoting the values of the open society. If it is true that in ordinary times intellectuals are just useful, but in troubled times they are necessary, intellectuals today have a fundamental role in relaunching the values of open society such as modernity, inclusiveness, change and plurality.

The CEU affair also expressed the importance of building a strong and vibrant academic community, capable of involving civil society.

The real challenge today in Europe is not only the complexity of the dilemmas associated with “squaring the circle” of wealth creation, social cohesion and political freedom⁸², but also the increasingly widespread perception of “irrelevance”⁸³. Over the last decade, many people have remained on the fringes of society, and this is a story of anomie, disintegration and fear. The enhancement of local communities⁸⁴, the participation in public and social spaces, the perception of being an active part in the construction of a political, cultural, economic, educational or social project, are fundamental aspects in relaunching the ideal of an open society in 21st century Europe. The CEU affair expresses the strength of an active academic community that has fought and continues to fight for the defence of academic freedom, open society and rule of law.

⁸⁰ C. Cerami, *In difesa della “società aperta”*: la Central European University (CEU), in *Mente Politica*, 28 August 2019, mentepolitica.it/articolo/in-difesa-della-a-oesociet-apertaa-la-central-european-university-ceu/1668.

⁸¹ R. Dahrendorf, *La società riaperta*, cit., 22-35.

⁸² R. Dahrendorf, *Economic Opportunity, Civil Society and Political Liberty*, in *Development and Change*, No 27, 1996.

⁸³ Y.N. Harari, *21 Lessons for the 21st Century*, Random House, 2018.

⁸⁴ In his latest book, Raghuram Rajan warns of the disadvantages of neglecting the crucial role of communities. See: R.G. Rajan, *The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind*, Penguin, 2019.

3 • 2 • 2021



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



**Il difficile bilanciamento tra libertà accademica,
libertà di espressione e autonomia universitaria.
Brevi riflessioni sulle riforme dell'istruzione
superiore in Polonia e Slovacchia**

A. Angeli

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Il difficile bilanciamento tra libertà accademica, libertà di espressione e autonomia universitaria. Brevi riflessioni sui casi di Polonia e Slovacchia

*Arianna Angeli**

Abstract

Academic freedom, freedom of expression and university autonomy are core values that ensure the well-functioning of higher education. Both Poland and Slovakia do comply with international and European standards on academic freedom. However, recent reforms on higher education – adopted in Poland and debated in Slovakia – are putting a strain on the freedom of teaching personnel and institutional autonomy. The analysis will shed some light on the different impact of the reforms introduced in these two countries to address similar challenges.

Keywords: Academic Freedom – University autonomy – Reform of the Higher Education – Poland – Slovakia.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Le definizioni della libertà accademica nel diritto internazionale ed europeo. 3. La libertà accademica in Polonia e Slovacchia. 3.1 La legge sull'istruzione superiore e la scienza del 2018 e la riforma della legge del 1° ottobre 2021 in Polonia. 3.2 I progetti di riforma dell'istruzione superiore in Slovacchia del 2021.

* Ricercatore di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Milano. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.

1. Premessa

La libertà accademica è un valore essenziale per il buon funzionamento delle istituzioni universitarie, e può essere esaminata con riferimento a tre principali dimensioni, tra di loro correlate, ovvero la libertà del docente, la libertà dello studente e l'autonomia di governo dell'università¹. La libertà accademica si configura così come un “diritto difensivo” per tutelare le attività scientifiche e di insegnamento contro qualsiasi interferenza da parte dello Stato ed assicurare agli studiosi un'ampia sfera di autonomia. Esiste al contempo un profondo legame tra libertà accademica e autonomia universitaria. Tuttavia, la libertà accademica può subire delle limitazioni per assicurare il rispetto di altri diritti e libertà fondamentali, sia individuali (come il rispetto alla vita privata o la libertà di religione) che istituzionali (ad es. l'autonomia universitaria)².

Nel presente contributo ci si concentrerà sulla libertà di docenza e ricerca del personale accademico e sull'autonomia delle istituzioni universitarie in due paesi appartenenti al gruppo di Visegrád, ovvero Polonia e Slovacchia, il cui percorso costituzionale – che pur presenta numerosi elementi comuni – si è evoluto negli ultimi anni in direzioni radicalmente differenti. A partire dal 2015, la Polonia vive una profonda regressione democratica³, mentre la Slovacchia, nonostante le difficoltà, si considera rientrare tra le democrazie liberali⁴. Verranno innanzitutto analizzate le definizioni della libertà accademica contenute in documenti internazionali ed europei per comprendere se vi siano elementi comuni tra di esse e come abbiano contribuito a garantire il rispetto della libertà accademica nei due paesi oggetto di indagine. Ci si concentrerà dunque su come la libertà accademica sia tutelata in Polonia e Slovacchia, a livello costituzionale e legislativo, oltre che nella giurisprudenza costituzionale. Infine, verranno esaminate le recenti riforme dell'istruzione superiore, adottate in Polonia e discusse in Slovacchia, e le modalità

¹ C.W. Eliot, *Academic Freedom*, in *Science*, Vol. 26 No. 653, 1907, 1. Cfr. U. Izzo, *Costruire l'eccellenza intorno al concetto di libertà accademica – Rileggendo Charles W. Eliot*, in *Roars*, 20.02.2012.

² M. Stachowiak-Kudła, *Academic freedom as a source of rights' violations: a European perspective*, in *Higher Education*, 08.05.2021.

³ Cfr. A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo “malato” in Ungheria e Polonia*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Cedam, 2019; W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, OUP, 2019; J.J. Sawicki, *L'erosione “democratica” del costituzionalismo liberale. Esperienze contrastanti dall'Europa centro-orientale*, FrancoAngeli, 2020; A. Di Gregorio, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e costituzionalismo*, in *DPCEOnline*, No. 3, 2020.

⁴ A. Angeli, *Il contrasto tra capo dello Stato e Parlamento sulla nomina dei giudici costituzionali. Il positivo sviluppo della vicenda slovacca come contraltare alla degenerazione costituzionale polacca?*, in *DPCEOnline*, No. 2, 2018; A. Angeli, *Il rinnovo della composizione della Corte costituzionale slovacca a margine delle elezioni presidenziali del 2019, tra dinamiche coabitazioniste e riforma dei meccanismi di selezione dei giudici costituzionali*, in *questa rivista*, 2019.

con le quali si è tentato di operare un bilanciamento tra libertà accademica, autonomia universitaria e miglioramento della qualità dell'istruzione e della ricerca.

2. Le definizioni della libertà accademica nel diritto internazionale ed europeo

A livello internazionale, la libertà accademica è protetta prevalentemente da strumenti di *soft law*. Tra questi, la Raccomandazione sullo *status* del personale docente nell'istruzione superiore⁵ approvata dalla Conferenza generale dell'Unesco l'11 novembre del 1997, di cui sia Polonia che Slovacchia sono parte⁶. La Raccomandazione del 1997 è stata adottata dopo anni di negoziati tra l'Unesco e l'ILO ed aveva l'obiettivo di completare la Raccomandazione sullo *status* degli insegnanti dell'Unesco-ILO del 5 ottobre 1966 – che si rivolge agli insegnanti di tutti i livelli scolastici fino alla scuola secondaria inferiore –, con disposizioni relative ai docenti universitari e ai ricercatori⁷. È stato inoltre istituito un organo congiunto Unesco-ILO incaricato di monitorare l'attuazione della Raccomandazione (*Joint ILO/UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel – CEART*)⁸.

In tale documento si opera una distinzione tra i diritti e gli obblighi delle istituzioni e quelli del personale docente. Nella sezione V, vengono individuati diritti, obblighi e responsabilità degli istituti. Secondo quanto previsto dall'art. 17, gli istituti di istruzione superiore devono godere di forme di autonomia, ovvero di un livello di autogoverno che consenta loro di assumere decisioni effettive relative all'organizzazione del lavoro, alla definizione degli standard da raggiungere e alla propria gestione. L'autonomia universitaria viene definita come «la dimensione istituzionale della libertà accademica» ed una necessaria preconditione per consentire alle istituzioni ed al personale docente di svolgere le proprie funzioni (art. 18), che tutti gli stati membri si impegnano a preservare (art. 19). Al contempo, gli istituti di istruzione superiore e gli stati membri sono tenuti ad assicurare un adeguato bilanciamento tra autonomia universitaria e sistemi di accountability/responsabilità, soprattutto nella gestione dei fondi pubblici (art. 22, c. 1).

⁵ Secondo quanto stabilito dall'art. 4, «Institutions of higher education, and more particularly universities, are communities of scholars preserving, disseminating and expressing freely their opinions on traditional knowledge and culture, and pursuing new knowledge without constriction by prescribed doctrines».

⁶ K. Appiagyei-Atua, *The UNESCO 1997 Recommendation – Is it legally binding?*, in scholarsatrisk.org/resources/unesco-1997-recommendation-legally-binding-2/, 09.01.2015.

⁷ Art. 1, c. 1, lett. a: «For the purpose of this Recommendation: 'higher education' means programmes of study, training or training for research at the post-secondary level provided by universities or other educational establishments that are approved as institutions of higher education by the competent state authorities, and/or through recognized accreditation systems».

⁸ *The ILO/UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers (1966) and The UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel (1997)*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2008, 3-4.

La sezione VI è invece dedicata ai diritti ed alle libertà del personale docente: in essa la libertà di espressione (art. 26), la libertà accademica (art. 27), la libertà di insegnamento (art. 28) e la libertà della ricerca scientifica (art. 29) vengono definite separatamente. Si prevede innanzitutto che i docenti universitari godano di tutti i diritti civili, politici, sociali e culturali propri dei cittadini, tutelati a livello internazionale, e dunque della libertà di pensiero, coscienza, religione, espressione, riunione, associazione, di libertà e sicurezza e di libertà di movimento (art. 26).

Inoltre, ai docenti deve essere garantita «la libertà accademica», definita come la libertà di insegnamento e di discussione, di condurre ricerche, di diffondere i contenuti e pubblicare i risultati della ricerca, la libertà di esprimere il proprio parere sulle istituzioni e sull'ambiente lavorativo, la libertà dalla censura istituzionale e il diritto di divenire membri di organi professionali o di rappresentanza accademica. Ai docenti deve essere per questo assicurato il diritto di svolgere le proprie funzioni senza discriminazioni o il timore di subire forme di repressione da parte dello Stato o di qualsiasi altro soggetto. Ciò può avvenire unicamente nel contesto di una società democratica (art. 27). Infine, si riconosce ai docenti il diritto di insegnare e di condurre ricerche senza subire interferenze o pressioni nel rispetto dei principi del rigore intellettuale, dell'indagine scientifica e dell'etica della ricerca (artt. 28-29).

Al contempo, i docenti universitari hanno l'obbligo di rispettare la libertà accademica degli altri membri della comunità accademica, di assicurare il dialogo con chi non condivide la propria visione, il dovere di condurre ricerche attraverso un'onesta ricerca della verità e nel rispetto di norme etiche e professionali, con la finalità di trovare soluzione alle grandi problematiche che la società è chiamata ad affrontare nella fase contemporanea, e preservare il patrimonio storico e culturale mondiale (art. 33). Infine, si sottolinea che la Raccomandazione del 1997 deve essere interpretata alla luce di una serie di documenti internazionali adottati nell'ambito delle Nazioni Unite, dell'Unesco e dell'ILO, elencati nell'appendice.

Per quanto riguarda il diritto dell'Unione europea, alla libertà accademica è dedicata una specifica disposizione della Carta dei diritti fondamentali, ovvero l'art. 13, il quale prevede che «Le arti e la ricerca scientifica sono libere. La libertà accademica è rispettata». L'art. 13 si ricollega sia all'art. 14, sul diritto all'istruzione che all'art. 11 sulla libertà di espressione. Secondo quanto previsto dall'art. 6 TUE, la Carta ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Tuttavia, sulla base di quanto stabilito dall'art. 51 della Carta, «La presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati». Ci si interroga dunque su come l'art. 13 della Carta possa concretamente trovare attuazione, in considerazione del fatto che cultura, arte e università ricadono tra le competenze degli Stati membri dell'Unione⁹. Sulla base di quanto stabilito dall'art. 167 TFUE infatti «L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro

⁹ S. Schiedermaier, *Freedom of Research and Academic Teaching in the European Union*, in M. Seckelmann, L. Violini, C. Fraenkel-Haerberle, G. Ragone (Eds.), *Academic Freedom Under Pressure? A Comparative Perspective*, Springer, 2021, 25 ss.

diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune». La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea sull'art. 13 della Carta è di conseguenza estremamente limitata¹⁰.

3. La libertà accademica in Polonia e Slovacchia

Le Costituzioni della Polonia e della Slovacchia contengono disposizioni protettive della libertà accademica, di ricerca scientifica, sulla libertà artistica e di insegnamento. La Costituzione polacca del 1997, all'art. 73, stabilisce che «A ciascuno si assicura la libertà della creazione artistica, della ricerca scientifica e della pubblicazione dei risultati, la libertà dell'insegnamento così come la libera fruizione dei beni culturali»¹¹. Per quanto riguarda la Slovacchia, l'art. 43 della Costituzione del 1992 prevede che «La libertà della ricerca scientifica e dell'arte sono garantite. La legge tutela i diritti sui risultati dell'attività creativa intellettuale»¹².

In entrambi i paesi, la libertà accademica e i diritti e le libertà ad essa connessi sono ulteriormente disciplinati da fonti normative primarie, ovvero in Slovacchia dalla legge n. 131/2002 del 21 febbraio 2002 «Sugli istituti di istruzione superiore e sulle modifiche a determinate leggi»¹³ e in Polonia dalla legge del 20 luglio 2018 «Sull'istruzione superiore e la scienza»¹⁴, utilizzando formule molto simili a quelle contenute nella Raccomandazione Unesco del 1997.

In Slovacchia, in particolare, la legge n. 131/2002 del 21 febbraio 2002 «Sugli istituti di istruzione superiore e sulle modifiche a determinate leggi», contiene una disposizione specifica dedicata alla libertà accademica. L'art. 4, c. 1, stabilisce che gli istituti di istruzione superiore garantiscono la libertà accademica, ovvero la libertà di ricerca scientifica (oltre che di sviluppo di attività artistiche e creative e di pubblicazione dei risultati della ricerca); la libertà di insegnamento (intesa come apertura a metodi scientifici/di ricerca e correnti artistiche differenti); il diritto all'apprendimento; il diritto di esprimere le proprie opinioni; il diritto dei membri della comunità accademica di eleggere ed essere eletti negli organi rappresentativi della comunità accademica stessa. L'art. 4, c. 3 garantisce inoltre l'inviolabilità

¹⁰ Si fa riferimento a due sole sentenze, ovvero la sentenza C-476/17 del 29 luglio 2019, *Pelham GbmH, Moses Pelham, Martin Haas c. Ralf Hütter, Florian Schneider-Esleben* che riguarda la libertà delle arti, il diritto d'autore e il diritto di riproduzione di fonogrammi e la sentenza C-66/18 del 6 ottobre 2020 *Commissione europea c. Ungheria*, sul noto caso della *Central European University. EU Charter of Fundamental Rights*, in fra.europa.eu/en/eu-charter/article/13-freedom-arts-and-sciences#case-law-references.

¹¹ J. Sawicki, *La Costituzione della Polonia*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, CEDAM, 2013.

¹² A. Di Gregorio, *La Costituzione della Slovacchia*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, cit.

¹³ *Zákon č. 131/2002 Z. z. Zákon o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov*, in www.zakonypreludi.sk/zz/2002-131.

¹⁴ *Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, in isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180001668/U/D20181668Lj.pdf.

delle strutture degli istituti di istruzione superiore, salvo i casi di pericolo per la vita, la salute, la proprietà o disastri naturali. L'ingresso delle forze dell'ordine nelle strutture deve essere ad ogni modo autorizzato dal rettore. L'art. 4, c. 2 precisa infine che le libertà accademiche devono essere esercitate nel rispetto dei principi di democrazia, umanità e stato di diritto.

In Polonia invece sia nella legge sull'istruzione superiore del 27 luglio 2005 «Sull'istruzione superiore»¹⁵ che nella successiva legge del 20 luglio 2018 «Sull'istruzione superiore e la scienza» si fa riferimento unicamente alla libertà di ricerca scientifica, creazione artistica, divulgazione dei risultati della ricerca e insegnamento, ma manca una vera e propria definizione della libertà accademica. L'art. 3, stabilisce laconicamente che «Alla base del sistema dell'istruzione superiore e delle scienze vi è la libertà di insegnamento, di creazione artistica, di ricerca e pubblicazione dei risultati, e l'autonomia delle università». Tuttavia, il Tribunale costituzionale polacco ha significativamente contribuito a definire i contenuti della libertà accademica e delle libertà ad essa correlate, come la libertà di ricerca scientifica, di insegnamento e di autonomia universitaria. In particolare, nella sentenza del 12 aprile 2012 SK 30/10, il Tribunale costituzionale ha definito la libertà di ricerca scientifica come la libertà di scegliere i contenuti e la metodologia della ricerca e di procedere alla pubblicazione dei risultati, nonché la libertà di accedere alle informazioni necessarie per condurre la ricerca scientifica. Nella stessa sentenza, il TK ha inoltre definito la libertà di insegnamento come la libertà di trasferimento sistematico della conoscenza ad altre persone. Nella sentenza del 7 febbraio 2006 SK 45/04, l'organo di giustizia costituzionale ha stabilito che la libertà accademica tutela l'individuo e altri soggetti di diritto contro l'ingerenza ingiustificata dello stato nella scelta dell'oggetto e della metodologia della ricerca e dell'insegnamento. Nella sentenza K 5/08 del 25 novembre 2008 il TK ha contribuito ad operare un bilanciamento tra la libertà accademica e altri diritti e libertà fondamentali ed in particolare tra la libertà di ricerca, il diritto all'informazione ed il diritto alla vita privata. Infine, nella sentenza dell'8 novembre 2000 SK 18/99, il Tribunale costituzionale ha stabilito che l'autonomia dell'istruzione superiore consente alle università di svolgere le proprie funzioni nell'ambito della ricerca e dell'insegnamento in maniera ottimale.

In generale si può affermare che nei due paesi il quadro costituzionale e legislativo soddisfa gli standard fissati dalla Raccomandazione Unesco del 1997. Tuttavia, in entrambi i casi negli ultimi anni si sono evidenziate delle difficoltà nell'assicurare il pieno rispetto della libertà accademica. Infatti questa non si esaurisce nell'autonomia universitaria, ma riguarda un insieme di garanzie che devono essere assicurate al personale docente ed in relazione alle quali – come si vedrà nei successivi paragrafi – sono emerse criticità. Al contempo, l'autonomia istituzionale è stata duramente messa alla prova negli ultimi anni dalle riforme dell'organizzazione degli istituti di istruzione superiore e dal ricorso a tecniche manageriali. Infine, le esigenze di reclutamento hanno prevalso sulla sicurezza

¹⁵ In isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20051641365.

dell'impiego del personale docente¹⁶. Le recenti riforme adottate in Polonia e l'avvio del dibattito sull'istruzione superiore in Slovacchia mostrano dunque quanto possa essere difficile operare un adeguato bilanciamento tra valori differenti, ed al contempo assicurare adeguati livelli di efficienza e competitività degli istituti di istruzione superiore.

3.1. La legge sull'istruzione superiore e la scienza del 2018 e la riforma della legge del 1° ottobre 2021 in Polonia

Il sistema dell'istruzione superiore è stato interamente riformato in Polonia con la legge del 20 luglio 2018, ossia dopo l'avvento del regime conservatore del PiS. Si è assistito, in particolare, al passaggio da un sistema di gestione delle università di tipo “collegiale”, nel quale il senato accademico aveva un ruolo di primaria importanza, ad un sistema “manageriale”¹⁷, nel quale si attribuiscono ampie competenze di gestione al rettore e al consiglio universitario, ovvero un organo formato «almeno per metà da membri esterni all'accademia» (artt. 18, 19, 23). La riforma – introdotta con l'obiettivo di migliorare la gestione degli istituti di istruzione superiore, renderli più competitivi a livello europeo e internazionale e migliorare la qualità della ricerca – ha attirato numerose critiche, legate all'ampiezza delle competenze attribuite al rettore e al consiglio universitario ed al nuovo sistema di valutazione della qualità della ricerca¹⁸.

A seguito del rimpasto di governo dell'ottobre del 2020, il nuovo ministro dell'istruzione, l'ultraconservatore Przemysław Czarnek¹⁹, ha annunciato la presentazione del disegno di legge per la riforma dell'istruzione superiore, il c.d. “pacchetto libertà accademica” (*pakiet wolności akademickiej*), ed ha avviato le consultazioni con i rappresentanti della comunità accademica²⁰. Come riportato dal ministro, l'obiettivo principale del testo sarebbe stato quello di assicurare la libertà per i docenti di esprimere le proprie convinzioni ed escludere che potessero essere sottoposti a procedimenti disciplinari, o che indagini disciplinari potessero essere avviate contro di essi, a causa delle convinzioni religiose, ideologiche o filosofiche espresse. Sempre secondo quanto dichiarato dal ministro dell'istruzione, la modifica della legge sull'istruzione superiore e la scienza avrebbe assicurato un livello di tutela della libertà accademica particolarmente elevato, addirittura

¹⁶ K.B. Beiter, T. Karran, K. Appiagyei-Atua, *Academic Freedom and Its Protection in the Law of European States*, in *European Journal of Comparative Law and Governance*, No. 3, 2016, 254-345.

¹⁷ M. Stachowiak-Kudła, *The Scope of Academic Freedom Right and the Situation of Scientists in Poland*, in *Interchange*, 2021, in link.springer.com/article/10.1007/s10780-021-09450-4.

¹⁸ M. Reisz, *Power Grab in Poland? Academics see ominous provisions in new higher ed law*, in insidehighered.com/news/2018/08/02/academics-oppose-proposed-higher-education-law-poland, 02.08.2018.

¹⁹ Przemysław Czarnek è professore presso l'università cattolica di Lublino ed è stato voivoda (governatore) della regione di Lublino. È tra gli esponenti dell'ala più intransigente e conservatrice del partito Diritto e Giustizia.

²⁰ *Pakiet Wolności Akademickiej*, in gov.pl/web/edukacja-i-nauka/pakiet-wolnosci-akademickiej, 12.12.2020.

superiore rispetto a quello dei paesi dell'Europa occidentale²¹. La riforma avrebbe consentito altresì di superare ciò che il ministro ha definito come “totalitarismo liberale e di sinistra”, e tutelare le posizioni di conservatori e cattolici²².

La Conferenza dei rettori delle istituzioni accademiche polacche, in un insieme di comunicazioni inviate al ministro dell'istruzione, ha manifestato la propria opposizione al progetto di riforma presentato nel dicembre del 2020²³. Anche l'allora Difensore dei diritti dei cittadini, Adam Bodnar – che ha cessato le proprie funzioni il 15 luglio 2021 –, in un parere del 30 maggio 2021 ha espresso una posizione critica sul testo. Secondo Bodnar, la riforma avrebbe proposto soluzioni poco utili al miglioramento della libertà accademica e contrarie al principio dell'autonomia universitaria²⁴. Il Difensore dei diritti dei cittadini riteneva, infatti, che la riforma avrebbe limitato la possibilità degli organi accademici di avviare procedimenti disciplinari contro i docenti per avere espresso opinioni non supportate da alcuna evidenza scientifica, o sostenuto posizioni religiose, ideologiche o filosofiche estreme o gravemente offensive. Bodnar considerava invece prioritario intervenire in un ambito non interessato dalla riforma, ovvero quello dell'esclusione o limitazione della possibilità di avviare procedimenti civili e penali contro i docenti universitari ritenuti politicamente “scomodi”, che negli anni precedenti aveva portato a diverse cause contro esponenti della comunità accademica polacca. Si ricordano i casi di Wojciech Sadurski²⁵, Jan Grabowski e Barbara Engelking²⁶.

Nonostante le criticità rilevate, l'8 luglio 2021 il disegno di legge è stato presentato in Parlamento senza particolari modifiche, e successivamente approvato dal Sejm, il 17 novembre 2021, e firmato dal Presidente della Repubblica, il 23 novembre 2021²⁷.

²¹ Czarnek: *Będziemy mieli wolność akademicka na skalę, której nie ma w Europie Zachodniej* [Czarnek: Avremo una libertà accademica più ampia rispetto all'Europa occidentale], in rp.pl/polityka/art18976571-czarnek-bedziemy-mieli-wolnosc-akademicka-na-skale-ktorej-nie-ma-w-europie-zachodniej, 01.10.2021.

²² C. Ciobanu, *Polish Ruling Party Education Reform: God and the Country*, in balkaninsight.com/2021/06/10/polish-ruling-partys-education-reforms-god-country/, 10.06.2021.

²³ *Korespondencja Przewodniczącego KRASP do Ministra Edukacji i Nauki w sprawie tzw. “Pakietu Wolności Akademickiej”* [Corrispondenza tra il Presidente del CRASP e il ministro dell'istruzione e della scienza sul c.d. “Academic Freedom Package”], in krasp.org.pl/pl/Aktualnosci/?id=21487/Korespondencja_Przewodniczacego_KRASP_do_Ministra_Edukacji_i_Nauki_w_sprawie_tzw_Pakietu_Wolnosci_Akademickiej_.

²⁴ *Projekt ustawy „o wolności w nauce” niebezpieczny dla wolności badań i twórczości. Adam Bodnar do min. Czarnek* [Proposta di legge “sulla libertà nella scienza”, pericolosa per la libertà di ricerca e creatività. Adam Bodnar al ministro Czarnek], in bip.brpo.gov.pl/pl/content/projekt-o-wolnosci-nauki-niebezpieczny-dla-wolnosci-badan-rpo-do-MEIN, 31.05.2021.

²⁵ G. de Búrca, J. Morijn, *Repression of Freedom of Expression in Poland: Renewing support for Wojciech Sadurski*, in *VerfBlog*, 03.06.2020.

²⁶ In scholarsatrisk.org/report/2021-02-09-university-of-ottawa-polish-center-for-holocaust-research/.

²⁷ Legge «Che modifica la legge sull'istruzione superiore e la scienza e la legge sugli strumenti speciali di sostegno in relazione alla diffusione del virus SARS-CoV-2» del 1° ottobre 2021, in orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/1398_u.htm. Sulle fasi di approvazione della legge del 1° ottobre

La riforma attribuisce una nuova funzione ai rettori delle università, ovvero quella di assicurare il rispetto della libertà di parola, di insegnamento, di ricerca scientifica e diffusione dei risultati della ricerca, e quella di promuovere il dibattito accademico tra i membri della comunità universitaria, nel rispetto del principio del pluralismo ideologico e dei regolamenti universitari (art. 23, c. 2a). Tale disposizione impegnerebbe i rettori ad intraprendere nuove attività per fornire a tutti i membri della comunità accademica l'opportunità di esprimere la propria opinione²⁸.

Con gli emendamenti viene inoltre interamente riformato il capitolo VII, sezione I, riguardante la responsabilità disciplinare dei docenti universitari. Originariamente, l'art. 275 prevedeva che i docenti universitari potessero essere sottoposti a un procedimento disciplinare nel caso fossero venuti meno ai propri doveri accademici o per avere violato la dignità della professione. Secondo quanto prevedeva l'art. 282, venuto a conoscenza di un illecito disciplinare, il rettore poteva avviare un tentativo di mediazione (art. 283), procedere con un'ammonizione (art. 284) o avviare un procedimento disciplinare (art. 285 ss.).

Con la riforma, all'art. 275, c. 1 è stato aggiunto il c. 1a, il quale precisa che «L'espressione di convinzioni religiose, ideologiche o filosofiche non costituisce un illecito disciplinare». Vengono poi introdotte importanti modifiche per quanto concerne il procedimento che può essere avviato contro un docente universitario. La decisione relativa all'avvio di un procedimento disciplinare può essere ora impugnata davanti alla commissione disciplinare istituita presso il ministero dell'istruzione – e dunque un organo sotto il diretto controllo dell'esecutivo – nel caso l'illecito disciplinare contestato al docente riguardi l'espressione di convinzioni religiose, ideologiche o filosofiche (art. 284a, c. 2). La commissione disciplinare ministeriale può decidere di annullare o confermare tale decisione (art. 284a, c. 5). Infine, la decisione della commissione disciplinare può essere impugnata davanti alla Corte di Appello di Varsavia – Tribunale per il lavoro e la previdenza sociale (art. 284a, c. 6).

La riforma del 2021 introduce disposizioni con effetti retroattivi, che prevedono l'annullamento di un insieme di decisioni degli organi accademici relative a procedimenti disciplinari. Si sono di conseguenza acuite le tensioni con le università. L'art. 3 stabilisce, innanzitutto, che le decisioni sulla sospensione dei docenti, adottate nell'ambito di procedimenti disciplinari o penali avviati prima dell'entrata in vigore della legge, nella fase di indagine, cessano di trovare applicazione. Analogamente, i procedimenti disciplinari avviati prima dell'entrata in vigore della legge, nella misura in cui riguardano convinzioni religiose, ideologiche o filosofiche, sono sospesi (art. 4). Infine, l'art. 5 prevede

2021 si veda sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1398. Va ricordato che in Polonia la data menzionata accanto al titolo della legge è quella dell'approvazione del testo in terza lettura da parte del Sejm, prima che venga trasmessa al Senato.

²⁸ *Lower House amends Law on Higher Education and Science*, in tvpworld.com/56156386/lower-house-amends-law-on-higher-education-and-science, 01.10.2021.

l'annullamento delle sanzioni disciplinari relative all'espressione di convinzioni religiose, ideologiche e filosofiche irrogate prima dell'entrata in vigore della legge.

I rappresentanti della comunità universitaria hanno manifestato preoccupazioni in relazione all'approvazione del "pacchetto libertà accademica"²⁹. La riforma sembrerebbe intesa a limitare l'autonomia universitaria e sostenere le posizioni, ad oggi minoritarie nell'accademia, dei conservatori ultracattolici. L'obiettivo finale parrebbe essere quello di sostenere, anche sotto il profilo ideologico, riforme del partito di governo che minano fortemente le libertà e i diritti fondamentali dei gruppi minoritari, come il diritto all'aborto³⁰ e i diritti della comunità LGBTQ³¹ e rinsaldare l'alleanza con la Chiesa cattolica, deterioratasi negli ultimi mesi per effetto della crisi sui migranti al confine orientale³². L'accademia – insieme alla società civile – rimane infatti oggi uno degli ultimi poteri contro-maggioritari del paese³³.

3.2. I progetti di riforma dell'istruzione superiore in Slovacchia del 2021

Per quanto riguarda la Slovacchia, nonostante negli ultimi anni sia stata ampiamente dibattuta la possibilità di introdurre riforme dell'istruzione superiore per rispondere ad esigenze simili a quelle emerse in Polonia, non è ancora stato formalmente presentato un progetto di legge al parlamento³⁴.

L'esigenza di intervenire in questo ambito è stata resa più urgente anche da un particolare evento, ossia la vicenda dell'Università tecnologica di Bratislava (*Slovenská technická univerzita v Bratislave*, STUB). Nel 2020, il nuovo decano della facoltà di informatica e tecnologie dell'informazione, Ivan Kotuliak, ha adottato un insieme di decisioni particolarmente controverse, che hanno portato circa un terzo dei docenti a presentare le dimissioni, paralizzando l'attività della facoltà. Il rettore Miroslav Fikar è per questo intervenuto, con il sostegno del consiglio di amministrazione, e chiesto le dimissioni di Kotuliak. Tuttavia, l'unico organo incaricato della nomina e della destituzione del rettore e dei decani è il senato accademico, che ha respinto la richiesta del rettore e sostenuto Kotuliak. La vicenda ha trovato soluzione dopo quasi un anno con la destituzione del rettore Fikar da parte del senato accademico – per avere oltrepassato le proprie competenze e non avere saputo gestire la situazione creata dal decano Kotuliak – che è stata

²⁹ *Sejm przyjął tzw. pakiet wolności akademickiej* [Il Sejm ha adottato il cosiddetto Pacchetto libertà accademica], in glos.pl/sejm-przyjal-tzw-pakiet-wolnosci-akademickiej-czarnek-bedziemy-miec-wolnosc-na-skale-ktorej-nie-ma-w-calej-europie-zachodniej, 04.11.2021.

³⁰ *Poland plans to set up register of pregnancies to report miscarriages*, in *The Guardian*, 04.12.2021.

³¹ P.M. Kaczynski, *Poland, a LGBT-free zone?*, in *Euractive*, 21.10.2021.

³² *Poland: Nationwide collection by Catholic Church to support migrants at Belarusian border*, in ec.europa.eu/migrant-integration/news/poland-nationwide-collection-catholic-church-support-migrants-belarusian-border_en, 24-11-2021.

³³ A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo "malato" in Ungheria e Polonia*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 386.

³⁴ Cfr. OECD, *Improving Higher Education in the Slovak Republic*, OECD Publishing, 2021.

infine approvata dal Presidente della Repubblica il 22 aprile 2021. La vicenda dell'Università tecnologica di Bratislava ha generato critiche in relazione non solo alla gestione della STUB, ma anche più in generale all'organizzazione delle università slovacche³⁵.

All'inizio del 2021, il ministro dell'istruzione slovacco, Branislav Gröhling, ha per questo annunciato la presentazione di un progetto di legge per la modifica della legge sull'istruzione superiore. Il testo è stato inviato ai rappresentanti delle università, che hanno espresso un parere fortemente negativo arrivando, nel marzo del 2021, a minacciare scioperi e la sospensione delle attività³⁶. Per ridurre le tensioni è stato istituito un gruppo di contatto tra le università e il ministero dell'istruzione e il dibattito sulla riforma dell'università è proseguito per diversi mesi.

Il 22 ottobre 2021, il ministro dell'istruzione Gröhling ha presentato un secondo testo per la modifica della legge sull'istruzione superiore. Secondo quanto dichiarato dal ministro, l'obiettivo della riforma – che si ispirerebbe prevalentemente al modello austriaco e per alcuni aspetti al sistema francese e britannico – sarebbe quello di migliorare la qualità degli istituti di istruzione superiore e della ricerca, fornire maggiori risorse finanziarie ai centri di eccellenza e attrarre finanziamenti europei³⁷.

Il testo introduceva due importanti novità: la modifica del meccanismo di elezione del rettore e l'attribuzione di nuove e importanti funzioni al consiglio di amministrazione (CDA). Secondo quanto previsto dal progetto, il rettore sarebbe stato eletto – invece che dal solo senato accademico – dal senato accademico e dal consiglio di amministrazione³⁸. Con la riforma sarebbero state inoltre attribuite al consiglio di amministrazione importanti funzioni manageriali, relative all'approvazione del bilancio e alla gestione del patrimonio delle università.

I rappresentanti del mondo accademico hanno espresso un parere fortemente negativo anche sulla seconda versione del testo della riforma dell'istruzione superiore, presentata il 22 ottobre 2021. Le obiezioni riguardavano non solo la limitazione delle garanzie dell'autonomia e dell'autogoverno degli istituti di istruzione superiore, e dunque il nuovo procedimento di elezione del rettore e le competenze attribuite al consiglio di amministrazione. Si rilevava anche la necessità

³⁵ Z. Kovačič Hanzelová, *Senate voted STU rector down. Police called to the uni as well*, in *Slovak Spectator*, 27.10.2020.

³⁶ *Universities threaten a strike to protest the latest amendment. Ministry promises changes*, in *Slovak Spectator*, 10.03.2021.

³⁷ B. Gröhling: *Reforma prinesie kvalitnejšie, atraktívnejšie a otvorenejšie vysoké školy* [B. Gröhling: La riforma creerà università di qualità migliore, più attrattive e più aperte], in minedu.sk/b-groehling-reforma-prinesie-kvalitnejšie-atraktivnejšie-a-otvorenejšie-vysoke-skoly/, 22.10.2021.

³⁸ *Cieľom novely vysokoškolského zákona je skvalitniť vysoké školstvo* [L'obiettivo dell'emendamento alla legge sull'istruzione superiore è migliorare l'istruzione superiore], in minedu.sk/cielom-novely-vysokoskolskeho-zakona-je-skvalitnit-vysoke-skolstvo/, 16.11.2021.

di rafforzare i compiti manageriali del rettore, che venivano invece riservati al consiglio di amministrazione³⁹.

Infine, il 9 dicembre 2021, il ministro dell'istruzione ha presentato la versione finale del testo che sarà discussa dell'esecutivo, nella quale sono state recepite, almeno in parte, le indicazioni dei rappresentanti del mondo accademico⁴⁰. A differenza della precedente versione del testo, il senato accademico conserverebbe importanti competenze manageriali, almeno nelle questioni di maggiore rilievo (cessione di beni di pregio, fusioni, accorpamenti, scissioni, cambio di denominazione o cambio di sede di un'università pubblica). Verrebbe inoltre modificata la procedura di selezione dei candidati del consiglio d'amministrazione con l'introduzione di un'audizione dei candidati precedente alla votazione e di nuove clausole di incompatibilità per i candidati del CDA. Verrebbe inoltre ridotto il numero dei membri del CDA selezionati dal ministero rispetto a quelli eletti dal senato accademico e introdotto un elenco delle circostanze che possono portare alla revoca dei membri del CDA.

Nel dicembre del 2021, si è così conclusa la fase di consultazione – che ha avuto inizio quasi un anno e mezzo fa – coi rappresentanti delle università. Il caso della Slovacchia mostra non solo quanto la società sia vigile e attenta di fronte a qualsiasi tentativo di riforma che si ritenga possa ledere o limitare la libertà accademica, ma anche quanto fino ad oggi – a più di un anno dalla presentazione del progetto di riforma – l'opposizione delle università si sia rivelata efficace nel contrastare riforme non condivise, che si ritiene potrebbero in un contesto politico differente, sostenere potenziali derive autoritarie.

³⁹ *Predstavitelia vysokoškolských reprezentácií jednomysel'ne odmietli predloženú novelu zákona o vysokých školách* [I rappresentanti del mondo accademico hanno respinto all'unanimità la proposta di modifica della legge sull'istruzione superiore], in srk.sk/sk/aktuality/528-predstavitelia-vysokoskolskych-reprezentacii-jednomysel'ne-odmietli-predlozenu-novelu-zakona-o-vysokych-skolach, 28.10.2021.

⁴⁰ Come indicato nella nota del ministero dell'istruzione, sulle 865 osservazioni pervenute, 503 sono state prese in considerazione nel testo. *Na rokovanie vlády ide upravený návrh reformy vysokých škôl* [Una proposta modificata per la riforma delle università sarà presentata al consiglio dei ministri], minedu.sk/na-rokovanie-vlady-ide-upraveny-navrh-reformy-vysokych-skol-rezort-zapracoval-viacere-zasadne-pripomienky/, 09.12.2021.

3 • 2 • 2021



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Hero-systems, Military Dictatorship and the Silencing of Academic Community in Suriname

N. Adama

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Hero-systems, military dictatorship, and the silencing of the academic community in Suriname

*Natascha Adama**

Abstract

This paper is concerned with academic silencing in Suriname and its links with the conflict that took place at the national level, which was given scant consideration in research. Emphasis will be given to the establishment of the hero-system in order to ensure peace and the connections between academic silencing, dictatorship and law and order.

Keywords: Academic Freedom – Silencing – Hero-System – Revolution – Suriname – Military Dictatorship – Dutch Canon – Dutch Black Lives Matter.

CONTENTS: 1. Introduction and Key Definitions. 2. Theoretical Framework. 3. Academic Freedom and Academic Silencing. 4. The Case of Suriname. 4.1 Academic Freedom in Suriname before 1980. 4.2 The Revolution and Iconization. 4.3 Academic Freedom after 1980. 4.4 Anton de Kom and Palimpsest. 4.5 Anton de Kom, the Symbol of Dutch Black Power. 5. Conclusions.

*Visiting Professor in Political Science at the Foundation of Interdisciplinary Research on the Dutch Caribbean, Duke University. This paper is dedicated to Dr. Gerard Leckie, Dean of the Faculty of Social Sciences, who was executed by the military on 8 December 1982 in an attempt to silence him. The essay was peer-reviewed by the Editorial Board. Member of the Editorial Team who oversaw the essay: Laura Alessandra Nocera. English editing: Pietro Manzella.

1. *Introduction and Key Definition*

This is the first paper about academic silencing in Suriname and is intended to cast light on a conflict which was given little consideration at the international level.

The seriousness of this conflict can be still perceived nowadays, as academic silencing remains a major issue in Suriname. There are many aspects which deserve consideration – e.g., the way this conflict has profoundly changed Surinamese society – but limited research has been carried on this topic. For example, there is no official data available on the total number of victims. Little is also known about the people who were injured, killed, or went missing between 1980 and 1992, which marked the end of military dictatorship in this country. Data is also missing on the scholars who lost their lives or disappeared during the protests held in the same period.

The Hero-system

A hero-system is a specific type of intervention in societal structure, involving individual aggrandizement or iconization, e.g., people who at some point played a major role in history. In the context of this paper, the “hero-system” conception is based on Becker’s characterization, namely the «hopeful mystification or a determined lie»¹. This research considers the following characteristics to be relevant discursive tools: 1) hero-systems are constructed to scapegoat or victimize; 2) hero-systems are sociological phenomena, although deeply established in the psychological dimension; 3) hero-systems are political tools, as they are used to build “we-against-them” discourses; 4) hero-systems are fictional creations, developed to inspire, empower and amalgamate; and 5) hero-systems are tools to generate feelings of loyalty and allegiance to the nation.

Ethnification

Ethnification is a typology used to characterize societies in which: 1) ethnicity marks all aspects of social, political, and cultural life; 2) identity issues (race, heritage, the old country, color, kinship, culture) seek political support; and 3) identity issues are used as a tool for obtaining and maintaining power.

Verbroedering (Politics of Fraternization)

The term *verbroedering* or “politics of fraternization” refers to the inter-ethnic cooperation between the two largest ethnic groups in Suriname, Hindustani, and Creole, between 1958 and 1967. The term *verbroedering* is concerned with how the personal friendship between the Creole leader of the National Progressive Party (NPS) Johan Adolf Pengel, and the Hindustani leader of the Progressive Reform Party (VHP), Jagernath Lachmon, gave rise to political cooperation in the parliament. In reality, in that period Suriname was governed by a majoritarian government, because the Catholic Progressive Peoples Party (PSV) and the

¹ E. Becker, *The Denial of Death*, Free Press Paperbacks, published by Simon and Schuster, 1973.

Javanese *Kerukanan Tulodo Pranatan Inggil* (Party for National Unity and Solidarity or KTPI) joined the coalition.

2. *Theoretical Framework*

In his seminal work *On Democracy*², Robert Dahl does not speak of democracies. He instead uses the term “polyarchy” – which means “government by many” – to explain that democracy is a perpetual work in progress. What is the connection between polyarchy and the concept of “academic freedom”? The link between them originates from the fact that academic freedom is typically viewed as an attribute of democracy. Is academic freedom indeed the product of democracy? Or is this connection based on flawed notions grounded in Weberian paradigms?

The purpose of this essay is to examine academic silencing adopting an empirical perspective, as one cannot discuss academic silencing without knowing how academic freedom works in practice. Can one presume that academic freedom on the one hand, and academic silencing on the other hand, are two mutually exclusive concepts? And if so, how do they deviate? The other question that needs answering is: if academic freedom is linked to democratic freedom and liberalism, is academic silencing nothing but a derivative of authoritarianism?

To understand how both conceptions work in practice, the second part of this essay is organized around the examination of academic silencing in Suriname during the military regime, and the rise of Anton de Kom as the leader of the Revolution during that period (1980-1987). I will address several issues, focusing on the following questions:

- 1) What affected the construction of the presupposed hero-system?
- 2) Why was the “iconization” of Anton de Kom contentious?
- 3) What are the attributes of academic silencing in Suriname?

In the last part of this paper, it is argued that in the 1980s academic silencing developed. This phenomenon contributed to identifying Anton de Kom as a symbol of the Dutch resistance and Black Power after 2010.

By positioning the hero-system in the Netherlands as a contrasting variant, it is expected to look at the relevance of academic research when searching for the truth and on the impact of academic silencing on intellectual bias.

In the Netherlands, the hero-system of de Kom is based on the black-white racial binary. Was the iconization of de Kom in the Netherlands part of a strategy to help bridge the social and cultural divide between the following dichotomies, namely white people and black people, traditional culture and urban-black culture, scholarship and Black Power radicalism?

² R.A. Dahl, *On Democracy*, Yale University Press, 1988.

3. *Academic Freedom and Academic Silencing*

In 2001, the Dutch Prince Willem Alexander referred to research by Michael Baud about the human rights violations committed by the Videla regime in Argentina as “just an opinion”. The Prince of the Netherlands, a high-ranking public figure, tried to silence Baud by degrading his academic work. The Dutch Prime Minister, Wim Kok, launched a warning sign, but the damage was done³. The discrediting of Prof. Baud is seen as a watershed moment for Dutch modern culture. It set the tone for the current fraught relationship between the public and academia in the Netherlands. The COVID-19 pandemic, for example, has taken this unsavory vernacular to new heights. Today, scientific evidence on the Sars-CoV-19 is put into question by laypeople: in some circles, proven facts about this lethal virus are called “just a case of flu”. Conspiracy theories voiced by social influencers and political conservatives undermine vaccination programs, threaten scientists in the USA, Belgium, and the Netherlands.

Hoepner writes that «Academic freedom, is contingent and subject to the players in the field»⁴. Who are the “players in the field”? Is Hoepner referring to those players *outside*⁵ the walls of the academia in her thesis? Are they politicians, or the *Vox Populi* who see Facebook and Twitter as credible sources of information? Or is she speaking about the players *inside* academia, e.g., administrators, academic supervisors, or heads of faculty with the power to gag and silence? Who determines who can write or examine what and when?

Using dead embryos to harvest stem cells to help cure cancer and multiple sclerosis is deemed unethical in many western societies. However, China and Russia consider the harvesting of stem cells as a medical and scientific advancement. Similarly, cloning humans and animals is not permitted in many western countries, while South-Korea sees no problems when it comes to the cloning of animals. Controversial psychological experiments such as the 1965 *Obedience to Authority Experiment* by Stanley Milgram would not be permitted today, despite the fact that Milgram’s situational study was conducted under strict conditions and was relevant for research into the Holocaust and ethnic conflicts such as Rwanda, Burundi, Kenya, and Bosnia⁶. There is also the issue of the continued ban of *Mein Kampf*. Many scholars see this ban as contentious because they say that it prevents us from learning about the trappings of political extremism and populism in the contemporary world.

³ J. Alberts, *Premier Kok roept prins tot de orde* [Prime-minister Kok Reprimands Prins], NRC Handelsblad, 7 maart 2001.

⁴ J.E. Hoepner, ‘*You need to shut up*’: *Research silencing and what it means for academic freedom*, Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy of the Australian National University by Jacqueline Elise Hoepner, Center for the Public Awareness of Science, College of Physical and Mathematical Science, July 2017, openresearch-repository.anu.edu.au.

⁵ Italics of the Author.

⁶ T. Blass, *The Milgram Paradigm After 35 Years: Some Things We Now Know About Obedience to Authority*, in *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 29 No. 5, 1999, 955-978.

All these examples provided above illustrate that academic freedom is not an intrinsic product of liberal democracy.

Is academic freedom a constitutional right, similar to, for example, the freedom of expression and the right to self-determination? Based on the examples mentioned earlier, the contention is that academic freedom is in fact a negotiable right, a prerogative. To illustrate, one can mention: the University of North Carolina, Chapel Hill “paper-classes” scandal in 2010, or the college admissions bribery scandal involving several Ivy League Universities in 2019⁷. These are two examples showing how donorship and endowment can compromise academic autonomy and therefore academic freedom⁸. In the Netherlands, a prominent faculty member from Tilburg University used his power and prestige to undermine, coerce, and silence students and researchers working under his tutelage⁹. Recently, the Dutch media published about other incidences of academic silencing at the Universities of Amsterdam, Leiden, and Tilburg. The alleged victims mentioned the toxic work environment, sexual abuse, coercion and menacing behavior by supervisors, and department heads.

Based on these considerations, one might assume that the concept of “academic freedom” needs to be repositioned in order to examine the actual trappings of academic freedom, based on the argumentation that academic freedom is not a key-feature of democracy. Academic freedom is a phenomenon in and out of itself, established in traditions, norms, and values that researchers have the right and plight to examine, explore and write objectively and, without obstruction from the state, donors, or the public.

There is this prevailing idea that the trappings of academic silencing are much easier to detect because academic silencing can be observed, seen and perceived. Academic silencing does not occur in an inconspicuous fashion, because it typically emerges in the public domain, outside academia. Is it plausible that what bystanders observe as academic silencing is indeed based on correct observations? Scholars at Risk (SAR), the network that claims to protect and defend academic freedom, for example, use a strict set of criteria to determine if a scholar is indeed at risk. SAR requires written documentation that proves beyond any reasonable doubt that a scholar is at risk before he/she becomes eligible for support. This strict definition of “threat” and “risk” is only effective in situations where conflict and war are ongoing. It is challenging to assess risk in situations where conflict is classified as having low intensity, or in situations where academic autonomy is under pressure because of autocratic tendencies, so risk assessment will be less accurate. In order to mitigate this challenge, SAR focuses on what it can witness, that is on present-

⁷ J.S. Berger, S.W. Zwickel, *Six Harvard alumni charged with nationwide admissions fraud Scandal*, in *The Harvard Crimson*, March 14, 2019.

⁸ P.R. Maricocchi, “*Analysis of the UNC Paper Classes Scandal*”, *Line by Line*, in *A Journal of Beginning Student Writing*, Vol. 3 No. 2, Article 3, 2017, ecommons.udayton.edu/lxl/vol3/iss2/3.

⁹ F. Boon, *Lieg niet, steel niet: offensief tegen wetenschappelijk bedrog* [Do not lie, do not steal: offensive against fraudulent behaviour in the Sciences], in *De Groene Amsterdammer*, November 14, 2012.

day conflicts in Syria, Turkey, and more recently, Afghanistan. On the SAR website, it is argued that resources should be allocated to help scholars, practitioners, civil society leaders and activists. But if SAR focuses on present conflicts, then what happens in situations where academics face violence and threat outside the scope of the TV-cameras? On August 23, 2020, the Economist headlined that *China is killing academic freedom in Hong Kong*. The same can be argued about the Uyghur academic community in Xinjiang, China, or the Mexican scholars writing about drugs criminality, or the Venezuelan scholars forced to exile by the Maduro regime.

Academic silencing is a difficult concept to qualify, an ambiguous conception that typically transpires outside the realm of the public domain, since:

- 1) Academic silencing is a personal attack, directed at the individual scholar or scientist, with far-reaching social and political consequences;
- 2) Academic silencing is a human rights violation.

Concrete examples of academic silencing are:

- 1) Gender and racial discrimination, verbal and sexual abuse, slander, and disrepute: loss of one's reputation and professional credibility;
- 2) Forced dismissals, stealing of bylines, ideas, work and/or scientific results: loss of income and livelihood;
- 3) Imprisonment: loss of personal freedom;
- 4) Execution/ murder: loss of life.

Some examples of academic silencing are closely connected to flaws in the academic system. For instance, the perpetual pressure to compete and to be competitive (publish or perish); the pressure to secure funding for research; the underfunding of certain departments that impedes the quality of research; problematic doctorate trajectories due to insufficient supervision; favoritism, discrimination, the tenure system that typically favors seniority.

I want to discuss two specific situations of academic silencing that are typically under-examined. The first is a form of academic silencing that materialized as a result of the geographical divide between the Global North and the Global South. Universities located in the Global North, set up sub-disciplines of sociology, such as non-western sociology, development studies and cultural anthropology to study the Global South, frequently from a hermeneutic perspective. The problem is that said positions in fact negatively impacted the quality of research, because of their tendency to exoticize deeply complex, social, and political phenomena. Scholars in the Global South typically lack financial resources and infrastructures to conduct well-rounded research, while visa-restrictions make it difficult to attend and participate in debates organized by universities in the Global North.

As a result, critical research on political and social issues in the Global South is based on anecdotal evidence, with this divide which contributed to establishing intellectual elitism and western epistemic dominance.

The second display of academic silencing is the lack of diversity in academia, e.g., gender disparities and the absence of cultural and ethnic diversity¹⁰. Universities in the Global North do not welcome people of color, those with different cultural backgrounds or with lower socio-economic status. Academia in both the Global North and South can become precarious for LGBTQ+ people. This specific type of silencing is much deeper because it attenuates the urgency of the problem. But the lack of diversity is connected to gaps in knowledgeability and prevents the advancement of scholarship and science on crucial issues such as climate change, social, economic, and political inequality, gender disparities and LGBTQX issues.

4. *The case of Suriname*¹¹

In 1950 Rudolf Van Lier, in his seminal work *Frontier Society*, typified Surinamese society as a colonial society, born out of the remnants of the plantation, slavery, indentured laborers from South-East Asia, immigrants from Europe and people of mixed descent (typically the miscegenation of Black, White, Jewish and Chinese people)¹². The plantation set the stage for an ethnically, deeply divided society, fraught with ethnic strife and racial tension. After the country gained autonomy from the Netherlands in 1950, political parties were organized along the lines of existing ethnic and racial divides. However, these divides also determined the transition from a colonial society to an autonomous region, which was part of the Kingdom of the Netherlands. The fact that the democratization process was in the hands of *Dutch Tweede Kamer* – the second Chamber of Parliament – aggravated existing racial tensions and infighting at the national level. Significantly, the Dutch Parliament refused to address crucial concerns voiced by members of Surinamese *Staten van Suriname* (the Surinamese Assembly). For instance, Surinamese MPs qualified the high rates of illiteracy and limited knowledge of Dutch, the official language, as critical for the widening of the suffrage. Between 1950 and 1969, elections were manipulated, causing the government to call new elections, and the same happened in 1965. During election time, political propagandists typically try to gain support, by beseeching or coercing voters to choose their party. In 2020, electoral fraud and vote rigging was proven by concerned citizens, who photographed and filmed actions of vote rigging and electoral fraud during and after elections¹³. Significantly, the Dutch parliament disregarded proposals by the Surinamese delegation to address the stagnant economy, and the problematic macroeconomic deficits. Macroeconomic imbalance and economic stagnation also became a fixture of the Surinamese economic

¹⁰ See for example: philarchive.org/archive/TANATL.

¹¹ For a demographic overview of Suriname, see: data.worldbank.org/indicator.

¹² R. Van Lier, *Frontier Society. A social analysis of the history of Surinam*, Martinus Nijhoof, 1971.

¹³ *Overnachten in NIS: held of oproerkraaier?* [Sleepover in NIS: hero or villain?], in parbode.com, September 3, 2020.

landscape. Donald Horowitz¹⁴, followed by Benjamin Reilly¹⁵, writes that centrifugal tendencies reinforce ethnic divides when societies are in the throes of democratic transition. As the example of Suriname demonstrates, in situations where politics is ruled by identity-issues, scapegoating and we-against-them antimonies reinforce centrifugal tendencies. Why did the Dutch Parliament focus on the organizing of elections, instead of on the strengthening of complementary arenas, that is the economy, civility, the judicial, and politics, to help strengthen democracy? It is plausible that the Dutch Parliament adopted Post-war paradigms on decolonization, autonomy, and sovereignty to strengthen their own position within the international community. It is also plausible that they saw universal suffrage and the organizing of national elections as crucial steps toward democratization. Empirical analyses teach that the low levels of political organization in rural areas, typically among lower educated Hindustani, Javanese, Volkscreolen, Indigenous Marrons were not addressed properly. In this sense, Reilly attributes the teething problems of the democratic transition to issues directly related to the colonial and the problematic demographic developments¹⁶. For example, the uneven dispersion of different ethnic categories in nine districts was a typical fixture of the plantation administration that lasted until the early twentieth century. One can argue that the colonial institutions contributed to the imbalance of the electoral system. Redistricting, as a tool for institutional reorganization, would have brought on a more proportionate electoral system, though coming with a price. To avoid additional costs, it was decided to design an electoral system in which extra weight was given to the votes cast in the center (Paramaribo). In 1987, the modification of the electoral system as a part of the third democratic transition did not help to repair the disproportionateness of the system, quite the contrary. The revised electoral system awards extra power to the sparsely populated districts of Sipaliwini (Central Suriname), Marowijne (East) and Brokopondo (Central Suriname). The new electoral configuration helped the *Nationale Democratische Partij* (NDP: National Democratic Party) led by the former *putschist* Desi Bouterse, to gain foothold in the political arena in 1987 because the NPD was the only political organization with access to war-torn districts, e.g., Sipaliwini and Marowijne. In 2000, the General Liberation and Development Party (ABOP), led by the former leader of the Jungle Commando, Ronny Brunswijk, gained one seat in Parliament as a result of the disproportionate voting system. In 2005, ABOP won two more seats, and joined the Het Front (Front coalition) in the government.

Between 1950 and 1980, identity politics and political populism determined the political landscape. During the military regime, class (elite/low class), and ideological (left/right) criteria became determining factors. The drastic reconfiguration of the cleavage structure – e.g., from ethnicity to class – illustrates

¹⁴ D.L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, 1985, Second Edition, The Regents of the University of California, 2000.

¹⁵ B. Reilly, *Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies*, in *Democratization*, Vol. 13 No. 5, December 2006, 811–827.

¹⁶ B. Reilly, *Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies*, cit., 811.

the fluidity of identity issues. Between 1963 and 1969, the Surinamese government used McCarthyism to instill fear against communism, to repress and silence the opposition, and to prevent the political left from gaining momentum. An example of this narrative is the international advertising campaign in the American *Ebony*, in which the Surinamese government presented itself as a beacon of racial harmony, and political stability (*verbroedering* in Dutch)¹⁷. Social scientists – e.g., Edward Dew¹⁸ and Gary Brana-Shutte¹⁹ – are members of a school of thought that views Surinamese society from a situational perspective, typically based on the narrative referred to above. This school of thought is rooted in the USA, and because the relevant material is written in English, it is considered to have a leading dimension. Surinamese intellectuals, exemplified by Hans Ramsoedh²⁰, Ruben Gowricharn²¹ and Jack Menke²², typically approach the Surinamese society from either a leftist perspective (Marxist or Gramscian) or, from an ethnocentric perspective (either Creole or Hindustani). On the contrary, Betty Sedoc-Dalhberg focuses on both the system and its complementary institutions, but typically avoids discussions on the weaknesses of the political system²³. Can one argue in favour of the existence of a Surinamese school of thought which approaches Suriname society from a holistic perspective, by building models explaining non-traditional issues connected to society and its system? Is it possible that these schools have filled their writings with cues and vernaculars typically connected to the colonial era? The idea that the colonial narrative is used as a paradigmatic model on which later writings are premised, emphasizes my earlier argumentation that universities in the Global North typically exoticized social and political phenomena connected to the Global South. Edward Dew argues that: «the years from 1958 to 1967 mark the longest period of political stability Suriname had under self- rule [...] the standard of living rose markedly, and government services improved»²⁴.

These considerations illustrate that during this historical period, the political arena was dominated by strong men, social unrest, mass immigration, brain-drain

¹⁷ A. Lijphart, *Democracies in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, 1977, 202.

¹⁸ E. Dew, *The Difficult Flowering of Suriname: Ethnicity and Politics in a Plural Society*, Martinus Nijhoff, 1978.

¹⁹ G. Brana-Shutte, *Some Aspects of Youthful Identity Management in a Paramaribo Creole Neighborhood*, in *53ste Jaargang*, No. 1-2, September 1978, 1-20; Id., *Back to the Barracks? Five Years 'Revo' in Suriname*, in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 28 No. 1, Spring 1986, 93-121.

²⁰ See for example: H. Ramsoedh, *Surinaams Onbehegen; Een sociale en politieke geschiedenis van Suriname (1865-2015)* [Suriname's Discomfort: A Social and Political History], Hans Ramsoedh en Uitgeverij Verloren, 2018.

²¹ See for example: R. Gowricharn, *Creole Hegemony in Caribbean Societies: The Case of Suriname*, in *Studies in Ethnicity and Nationalism*, Vol. 15 No. 2, 2015.

²² See for example: J. K. Menke, H. E. Menke, *Decolonizing social sciences in Suriname: a strategic view in favor of regionalism*, in *Sustentabilidade em Debate*, Vol. 6 No. 2, 2015, 260-275.

²³ B. Sedoc-Dalhberg, *Refugees from Suriname*, in *Canada's Journal of Refugees*, No. 132, 1983, refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/download/21454/20129/.

²⁴ E. Dew, *The Difficult Flowering of Suriname*, cit., 122.

and corruption. A further analysis of the political system showed that the idea of political representation was originally based on the Creole/ Hindustani dichotomy. The fact that, during *verbroedering*, the government was an ethno-specific affair, excluded other ethnic categories whose parties were not members of the government, i.e., the Indigenous, Marrons, Chinese and other minorities. The centrifugal characteristic of Surinamese ethnic political cooperation was based on how politicians used the vote to obtain and keep the power. They did so by seeking key political positions which were necessary for the economic and political advancement of their own ethnic category²⁵.

The intricateness of the Surinamese social and political situation asks for a proactive approach to tackle complex issues that continue to be under-researched. Examples include the influence of colonialism after enslavement on the demographic development and ethnic identity, and the historical significance of the independence of 1975, a period marked by political inchoateness, systemic weakness, and institutional decay²⁶. Between 1981 and 1983, Suriname tried to experiment with socialist style, direct democracy without success. After transitioning back to democracy in 1987, western-style institutionalization and representative democracy became the norm again.

4.1 Academic freedom in Suriname before 1980

The *Universiteit van Suriname* (UvS) was established in 1966, as a teaching university. It consisted of four academic departments (*faculteiten* in Dutch): the Medical Institute, the Faculty of Law, the Faculty of Social Sciences, and the Faculty of Technology. The UvS was part of the ethnified, political and social landscape referred to before. In ethnified societies like Suriname, virtually all aspects of society have an ethnic outcome. The university system was also involved in this state of play: academic positions, tenure, lectureships, and access to funding were all subject to ethnic headcount, deployed to favor or strengthen the political and economic position of a specific ethnic category. It is logical that in such an ethnified milieu, academics avoided discussions about the system or society, because the party could put their loyalties into question. The availability examples on the effect/affect correlation between academic silencing in ethnified societies are typically limited, but one of the most compelling examples of academic silencing prior to 1980 is the *Abendanon Rapport*, which contained the results of an investigation carried out by a specially appointed commission of five prominent academics²⁷. This commission was mandated by the parliament to examine the

²⁵ K. Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Headcounts in India*, Cambridge University Press, 2004, digitally printed paperback version 2007; Z. Bulutgil, N. Prasad, *Inequality and Voting among Deprived Ethnic Groups: Evidence from India*, in *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 2019, tandfonline.com.

²⁶ B. Sedoc-Dalhberg (Ed.), *The Dutch Caribbean: Prospects for Democracy*, OPA Amsterdam, 1990.

²⁷ Rapport van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (N.J.C.M.).

ongoing crisis in the army. The conclusion was that the government lacked experience and oversight to deal with a crisis of that magnitude. Furthermore, because of the crisis in the army, the situation in the country was “precarious” and “volatile”. The commission urged the government to act immediately, but the Prime Minister, Henck Arron, ignored the findings of the commission: «Het rapport verdween in een lade. En er werd niet meer over gepraat»²⁸.

The second example of academic silencing before 1980 came as a footnote in *Tropische Tribaden* by the sociologist Rudolf van Lier. He argues that he was forced to terminate his field work in Suriname – about female-female sexual relationships – after being threatened²⁹.

These two examples suggest that academic silencing was present in Suriname before 1980, the year of the military coup. If this is true, what is the difference between academic silencing before 1980 and after 1980, the year when the military took over government? Is there a correlation between academic silencing, existing social and cultural norms, values, and attitudes? In 1968, Arendt Lijphart, in his seminal work *The Politics of Accommodation* argued that in societies with autocratic tendencies, people are more likely to defer and submit themselves because they are taught not to question authorities or challenge their decisions³⁰. The conjecture here is that autocratic tendencies are grounded in colonialism and enslavement, though in Suriname the political system encouraged these tendencies. Within a monolithic system, there is little room for debate or oppositional voices.

4.2 *The Revolution and Iconization*

In January 1980, the government headed by Henck Arron lost its parliamentary majority and called new elections on 25 March 1980. But in the early morning of 25 February 1980, a group of sixteen commissioned officers staged an overthrow. This overthrow, which represented the culmination of five years of political crises and institutional breakdowns, ushered in a new government that claimed to bring back law and order, and look after the interests of the people.

Political parties and other civil organizations from the ideological Left and left-leaning bodies rushed to offer their services, to assist the new military leaders in their endeavor to put people center stage. The new regime chose three radical left-wing parties – *Volkspartij, Revolutionaire Volkspartij* (RVP) and the *Progressieve Landbouwers Unie* (PALU) – to help to set up the new government under the

²⁸ Translation Dutch-English: «He [The Prime- Minister] put the *Abendanon Rapport* in a drawer and (they, the government) never discussed its contents». Between 2004 and 2006 N. Adama interviewed 28 politicians, policymakers, and civil servants about the political system in Suriname, the military dictatorship, and the ongoing economic crisis for her PhD thesis. The results of these interviews were blogged in natascha23.blogspot.com.

²⁹ R. van Lier, *Tropische Tribaden: Een verhandeling over homoseksualiteit en homoseksuele vrouwen in Suriname (Caribbean series)* [Tropical Tribes: A discourse on homosexuality and homosexual females in Suriname], KITLV, 1986.

³⁰ A. Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, 1968.

leadership of the moderate leftist cardiologist Henk Chin A. Sen. At first, people were happy with the new regime: the younger generations, because they were looking for jobs and opportunities; the older generations, because they expected the restoration of law and order. The military, at first, delivered on their promises: some of the commissioned officers inspired by the struggle of the Sandinistas, the Cuban revolution, Che Guevara, and Fidel Castro started to engage young people, by organizing them into people's committees (*volkscommittees* in Dutch). On national TV, the new regime demonstrated how law and order was restored. Footage of soldiers beating alleged criminals or manhandling disobedient citizens who violated the curfew helped to win the hearts of the older generation. Jules Sedney argued that the readiness with which the people accepted human rights violations was perplexing³¹. The acceptance of violence during the military regime further supports the argumentation that autocratic tendencies were already embedded in society.

In her essay *Social Revolutions and Mass Military Mobilization*, Skocpol maintains that the construction of the revolution occurs along the lines of an established pattern, beginning with the establishment of a new intellectual order, to help to legitimize the overthrow of the government, and, henceforth, reconsolidate state power³². The revolution in Suriname developed along a similar pattern, whereby the new revolutionary order tried to construct a revolution through the pursuit of 1) loyal and obedient "soldiers" to help mobilize the people and articulate the message that the revolution was on its way 2) obedient and diligent workers to help build the new nation.

The ambitious agenda to radically overhaul the Surinamese social and political system could only come to fruition with the help of an extensive propaganda machinery, similar to the Cuban one, or the *Belle Lettres* by the Bolsheviks in Moscow. The Surinamese revolution wanted to inspire, so the new order presented as a credible alternative, but there were no *Belle Lettres*, namely: no credible cultural policy that could either emancipate or modernize. Early in the revolution, they tried to aggrandize Louis Doedel, the first trade union leader and the number one enemy of the colonial regime, who had spent most of his life locked up in a mental hospital on the outskirts of Paramaribo. Nevertheless, the "iconization" of Mr. Doedel failed to catch on, despite massive efforts on the part of the revolutionaries. People did not know about the colonial atrocities and failed to understand the historical meaning of Louis Doedel as a freedom fighter and political activist³³.

The second attempt to create a hero-system came from the military regime. Slagveer writes that the "De Jongens" ("the Boys", a colloquial term to denote the

³¹J. Sedney, *De toekomst van ons verleden, democratie, ethniciteit en politieke machtsvorming in Suriname* [The future of Our Past, democratization, ethnicity, and political power in Suriname], Vaco NV., Uitgeversmaatschappij, 1997.

³² T. Skocpol, *Social Revolutions and Mass Military Mobilization*, in *World Politics*, Vol. 40 No. 2, 1988.

³³ E. Klinkers, *Groniek*, 2011, jdbsc.rug.nl

new regime), drew inspiration for the overthrow from three Marron freedom fighters, *Baron, Boni* and *Joli Coeur*³⁴. The problem is that Josef Slagveer's *De Nacht van de Revolutie* is not a reliable rendition of that specific historical period. His work is an attempt to praise the new military regime, positioning it as saviors.

The Surinamese Spring was short. By September 1980, the situation took a turn for the worst after two failed countercoup attempts and infighting within the ranks of the military, which concerned some ideological strategies. Street protests organized by university and high-school students. *Het Bureau Volksmobilisatie*, a special communication unit, was established to deflect, and to mobilize and organize the people with the help of art and music. However, the political communication that consisted of slogans, songs, and propaganda, and that typically disseminated via state-owned media outlets, failed to set in.

The messages did not become mainstream because of the McCarty-style propaganda. The words *hoedt u voor het rode gevaar*³⁵ uttered by the Prime Minister Pengel in the 1960s became relevant again during the military regime, that is when people were confronted with Cuban presence in the capital through word of mouth (*Mofokoranti* in Dutch). In 1980, the Cuban government opened an embassy in Suriname. The new ambassador, Osvaldo Cardenas, and his staff actively participated in local cultural and political life. In 1983, the *New York Times* wrote that American diplomats argued against a possible “Cuban Game Plan”, a plan to use Suriname as a steppingstone to a revolution in the rest of the South American continent³⁶. The fact that the Cuban Communist party sent one of its highest-ranking officials, Mr. Cardenas, as its ambassador, strengthens the belief that there was a “Cuban Game plan”.

4.3 Academic Freedom after 1980

There is no evidence to support the claims that the “Cuban game plan” also involved the transformation of the Surinamese university into a *ontwikkelingsuniversiteit* (“development university”). There is significant evidence to substantiate claims that the plans to transform the UvS were put forward by a group of Dutch-Surinamese and Surinamese intellectuals³⁷. Strategies to review academic provision through the incorporation of Marxist and Neo-Marxist teachings were set in motion in the early days of the revolution, despite the fact that Desi Bouterse, and Roy Horb, two prominent putschists, in 1981, staunchly rejected the idea of a Cuban-style revolution. In the fall of 1981, Glenn Sankatsing, a lecturer at the UvS, presented a project to turn the university into a “development

³⁴ J. Slagveer, *De Nacht van de Revolutie: De staatsgreep in Suriname op 25 februari 1980* [De Night of the Revolution: The Military Overthrow of 25 February 1980], C. Kersten & Co. N.V., 1980. Josef Slagveer was executed in December 1982 by the military regime.

³⁵ In English: «Beware of the Communists».

³⁶ [nytimes.com/1983/01/28/world/in-suriname-they-make-you-full-of-holes-man.html](https://www.nytimes.com/1983/01/28/world/in-suriname-they-make-you-full-of-holes-man.html).

³⁷ G. Sankatsing, A. Ten Berge, *Movimientos populares y partidos políticos en Suriname*, in *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 43 No.2, Apr.- June, 1981, 679-690.

university”. The *Vereniging van Wetenschappelijk Personeel Universiteit* (VWPU) chaired by dr. Gerard Leckie, a sociologist, and the dean of the Faculty of Social Sciences, supported by student organizations, protested against the politicization of the university. The situation escalated after the minister of education, Harold Rusland, sided with what Leckie called the “splinter group”, led Glenn Sankatsing and Arthur ten Berge. In March 1982, Dr. Baan Oemrawsingh, a professor of Medicine at the UvS was found dead. His death is not connected to the protests taking place at the university. Mr Oemrawsingh’ murder is associated with the failed coup attempted in March 1982, though his death fueled the feelings of unrest in the academic community. Throughout 1982, the VWPU, together with students and civil organizations, among others *Organizatie voor Gerechtigheid en Vrede* (“Organization for Peace and Justice”) protested against the military regime in general and its infiltration in academia in particular. In November 1982, the VWPU, together with other civil organizations and the trade union De Moederbond, issued a letter in which they demanded that the military return back to the barracks, and allow the organizing of free and fair elections. On December 8, 1982, Gerard Leckie and other leaders of the civil movement were executed by the military regime. Surgrim Oemrawsing, a mathematician and a lecturer at the UvS was also executed on December 8, 1982. There is no information available to link Mr. Oemrawsingh’s execution to the protests at the UvS.

4.4 Anton de Kom as a Palimpsest

In December 1982, the University of Suriname closed its doors permanently, and in October 1983, a new university was built. Plans for a *Development University* in name of Anton de Kom came to fruition, and all “subversive elements”, “CIA-agents”, and “exponents of colonialism” were removed from office. The opening of the university, came with the construction of a hero-system, to underpin the revolution that started on 10 October 1983, with the proclamation of the *Stanvastebeweging* (“Allegiant Movement”). The Revolution was short-lived – a blimp in Suriname’s tumultuous history – and was abruptly terminated when the Americans invaded Grenada on 25 October 1983. The official conclusion of the revolution did not affect the plans to construct a hero-system based on Anton de Kom.

Hans Ramssoedh and Peter Sanches regard the act of the regime to turn Anton de Kom into the symbol of the revolution as an “act of recognition”³⁸. As the leader of the revolution, Desi Bouterse spoke in favor of «a politicized institute of higher learning rooted in the streets to help and assist the people»³⁹.

The fact that Desi Bouterse in 1983 embraced the idea of a socialist revolution and communism – after he had staunchly rejected it in 1980 – concerns the

³⁸ H. Ramssoedh, P. Sanches, *Vijfenzeventig jaar Wij slaven van Suriname; De turbulente biografie van een boek* [Seventy-Five Years We Slaves of Suriname; The Turbulent Biography of a Book], in *Oso, Tijdschrift voor de Surinamistiek*, Vol. 29 No 1, April 2010, 14.

³⁹ *Ibidem*.

geopolitical position of Suriname after the December massacres in 1982. The decision to join Cuba and Grenada as the South American allies of Moscow came after Suriname was given “pariah” status by the western powers following the December events. Therefore, the iconization of Anton de Kom was grounded on pragmatism and opportunism.

The iconization process was part of a hero-system that also involved the mobilization and organization of the people, the emancipation of women, and the inclusion of those who were previously marginalized. An example of these emancipation efforts was the literacy program called “Alfa 84”, an ambitious initiative to alphabetize the people having clear Marxist implications. The Organization of American States in their second report on the human rights situation wrote: «In 1984 the Government commenced a literacy program for children and adults called Alfa 84. Considerable criticism has been leveled at this effort on the ground that the content of the program is highly ideological»⁴⁰.

Despite the ideological reorientation which followed the invasion of Grenada, the iconization of Anton de Kom continued through the same anti-imperialist and anti-colonialist perspective. Mr. de Kom became the symbol of scholarship and science, the figurehead of the “*Stanvastebeweging*” in 1984, and in 1986 his image featured the new Surinamese currency, introduced preemptively to control the monetary supplies with the rebels in the east of the country and as method to finance raging inflation⁴¹. Despite the omnipresence of Mr. de Kom in social and political life, the iconization process was not successful. All efforts to position Anton de Kom as a hero and a freedom fighter backfired. People typically associated Anton de Kom with human rights violations, brutality, and violence, rampant inflation, and decline. In 2010, Desi Bouterse became president of Suriname and tried again to reposition Anton de Kom as a national icon, and a figurehead of his nationalistic and anti-Dutch political platform. This attempt also backfired because advocates of Anton de Kom refused to cooperate.

The Surinamese revolution was a short-lived, but impactful, socio-political experiment: after the invasion of Grenada in 1983, the military leadership positioned Suriname internationally as a non-aligned nation. Despite ideological reorientation, the iconization process of Anton de Kom continued.

4.5 Anton de Kom, the Symbol of Dutch Black Power

The iconization of Anton de Kom in the Netherlands is multidimensional and transcend cultural boundaries. The multidimensional character of this process explains the development of Anton de Kom as an icon from different angles. The iconization first happened at the elite level, with attempts by the advocates of Anton de Kom to clear Anton de Kom’s reputation in the Netherlands. After his brief stay

⁴⁰ OEA/Ser.L/V/II.66 doc.21 rev. 12 October 1985, in cidh.org/countryrep/Suriname85eng/chap.8.htm.

⁴¹ The *Stanvastebeweging* [Allegiant Movement]) replaced the *Volksmilitie* [Peoples Militia], as vehicle for mobilization and organization of the people. In 1987, the *Stanvastebeweging* went on in the National Democratic Party, led by the commander-in-chief, Desi Bouterse.

in Suriname, he was branded as a communist and an agitator. The lobby efforts by his family coincided with plans by the Bouterse regime in 2010, to reposition Mr. de Kom as a national hero. The *Commissie Herijking Nederlandse Canon* (Committee for the Re-evaluation of the Dutch Canon) led by Professor James Kennedy in 2016 concluded that the historical evidence needed for the rehabilitation of Mr. de Kom was substantial and that he is the first Black Dutch symbol of Freedom and Resistance. Mr. de Kom became the symbol of the grassroots Dutch-Afro-Caribbean community, because they needed a symbol, a source of inspiration, rooted in the Dutch-African identity. The historical evidence of Anton de Kom's activities as a liberator and emancipator is based on activities during a very brief stay (one month) in Suriname in 1932, and on a brief stint as a member of the Dutch resistance (1945). The question is whether this historical evidence is enough to position Mr. de Kom as an icon and a historical figure.

Is Anton de Kom a freedom fighter comparable to for example Malcolm X, the founder of Black Power? In her *Surinam's Cultural Memory: Of Crown and Knife* written in 1980, Hilda van Neck Yoder sheds some light on the importance of Anton de Kom, for both Suriname and for Dutch Black Power in the Netherlands⁴². Van Neck Yoder regards Anton de Kom as an important Surinamese writer and thinker, but not as a freedom fighter. She compares de Kom's work to other volumes written during the same period. Van Neck Yoder looks at his contribution to the empowerment of the Afro-Surinamese, and to the country's socio-economic advancement. I want to mention Carl P. Rier (1863-1917), because, as Van Neck Yoder writes «[Rier is] one of the most influential initiators of 'National- Negro-consciousness [...] [because] he was one of the few writers before 1950 to insist proudly on the African heritage of Black Suriname'»⁴³. She refers to *Wij Slaven van Suriname*, as an important, albeit not groundbreaking, contribution to the empowerment and emancipation of the Afro-Surinamese ethnic category.

5. Conclusion

Wij Slaven van Suriname is a «recognizable model of critical scholarship in history, literature, and anthropology»⁴⁴. Its ubiquity and interdisciplinary character quality stems from the way the writer used his penmanship to engage his audience, and the manner in which he expressed himself to convey his message. *Wij Slaven van Suriname* is written as a pamphlet that decries without accusing, that speaks to both the oppressed and the oppressors. Its bellicose tone is accusatory, but at the same time appeasing, because the writer wants to soothe the consciousness of this audience, the white Dutch man. And herein lies the conundrum: both the radical left in Suriname in 1980, and the proponents of the Dutch Black Power movement

⁴² H. van Neck Yoder, *Surinam's Cultural Memory: Of Crown and Knife*, in *CLA Journal*, Vol. 24 No. 2, December 1980, 173-181.

⁴³ *Idem*, 175.

⁴⁴ G. Prakash, *Subaltern Studies as Postcolonial Criticism*, in *American Historical Review*, 1994, 1476, jan.ucc.nau.edu/sj6/prakashpostcolonialAHA.pdf.

today, refuse to accept the fact that de Kom's proposed strategy to end colonialism is premised on Eurocentric conceptions. In 1982, the Surinamese academics who voiced their concerns over the politicization of the university were brutally silenced. Today, questions on the role of Anton de Kom in Suriname are still not addressed properly, because scholars are still prevented from addressing concerns relating to the narrative on which the iconization is premised. The extent of academic silencing during the military regime was even more visible in the contemporary period. It is presumed that between 1980 and 1992, a significant number of lecturers went into exile, and more than 10,000 students left the country between 1982 and 2000. The problem was that the Dutch government typically refused to grant Surinamese refugees so-called "A-status". In 1983, Sedoc-Dalhberg argued that «It is important to note that 65% of those who tried to escape to Holland after the massacre were unable to do so because the Dutch embassy refused to deliver them a visa. Moreover, only 45 (0.03%) who successfully obtained a visa received a permit to stay in Holland»⁴⁵.

The controversy surrounding the iconization of Anton de Kom summarized how academic silencing in Suriname worked then and now. Today, academic silencing continues to frame the Surinamese academic landscape. Since its inauguration, the new university has been affected by political machinations and infighting. Professorships and Doctorates are typically honorary degrees, that is currencies for political loyalty.

The disruption resulting from academic silencing is profound: loss of lives, knowledge, and credibility.

Empirical evidence indicates that Desi Bouterse in August 1980 rejected the idea of a socialist Revolution and communism. Arguably, the decision to join Cuba and Grenada as the South-American allies of Moscow came after being ostracized by the western world following the December 1982-massacres. The military regime resorted to violence, to scapegoat, and create "we-against-them" contrapositions, in an effort to justify human rights violations.

⁴⁵ B. Sedoc-Dalhberg, *Refugees from Suriname*, in *Canada's Journal of Refugees*, cit.

3 • 2 • 2021



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Analyzing Authoritarianism and Democracy through Academic Freedom in Turkey

S. Dogan

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Analyzing authoritarianism and democracy through academic freedom in Turkey

*Sevgi Doğan **

Abstract

The article examines the concepts of authoritarianism and democracy in Turkey through an analysis of academic freedom. From its foundation, Turkish democracy has suffered from being hybrid, i.e., a combination of democratic and authoritarian elements. Since 2016, after the attempted coup d'état, Turkish parliamentarianism has been transformed into a one-man regime. This contribution analyses the new type of Turkish authoritarianism from its foundation, since the rise of Justice and Development Party (AKP), using the Gramscian concept of hegemony and the role of the intellectual. Then, the article presents an interview with a scholar still working in a Turkish university to better understand the state of academic freedom in Turkey.

Keywords: Academic Freedom – Authoritarianism – Turkey – AKP– Gramsci.

CONTENTS: 1. Introduction. 2. Towards an investigation of academic freedom in Turkey. 3. Conversation with a scholar who still works in a Turkish public university.

* Post-doc researcher at the Faculty of Political and Social Sciences of Scuola Normale Superiore and project researcher at the Department of Business and Law of the University of Siena. The essay was peer-reviewed by the Editorial Board. Member of the Editorial Team who oversaw the essay: Andrea Haidar.

1. Introduction

Fikret Başkaya, an academician and writer, states that the distinctive feature of intellectuals is their independence from any political power and ruling class and their critical attitude towards them¹. Intellectuals are those who cannot be dependent on political power. Baskaya argues that the important thing is the specific moral and mental inclination². Instead of talking about the objectivity or neutrality of intellectuals, he points out that it is impossible for intellectuals to be completely independent of class interests³. The author criticizes the intelligentsia in Turkey and writes that «they always meet a certain delay with contemporary thought, and they do not largely participate in its production»⁴. This is because Turkey has never enjoyed full democracy throughout its history, which means that the Turkish political system has always been authoritarian and anti-democratic. Its anti-democratic or half-democratic character did not allow the intellectuals to work, write, and freely research.

The situation of academic freedom in a country is also an indication of how its democracy functions and to what extent its institutions are democratically constituted. Since 2016, i.e., after the July 15 failed coup, a systematic attack on academia has intensified because of a peace petition (called *Academics for Peace*) signed by many academics from different ethnic groups and countries. This petition called on the government to halt the military intervention in the Southeast of Turkey, where most of the Kurdish population lives. As a result, many academics have been dismissed from their universities. The recent attack on academic freedom and freedom of expression is not a new phenomenon in Turkey; assaults on academic freedom and, therefore, freedom of expression can be traced back to the foundation of the Turkish Republic. Nevertheless, what differentiates the recent authoritarianism from previous examples is that academics who had been dismissed could return to their jobs and even work in public institutions under the previous authoritarianism.

However, this new one-man type of neoliberal authoritarianism has taken away academics' civil rights such as pension rights and the right to work in another public institution under the accusation of being members of a terrorist group. The Justice and Development Party (Adalet ve Kalkınma Partisi; henceforth AKP) termed its project “conservative democracy”⁵. R. T. Erdoğan coined this term to differentiate the party from the previous radical Islamist movement and present it as a democratic element within conservatism. Some scholars offered an interpretation of the rise of the AKP, its

¹ F. Başkaya, *Paradigmann İflası: Resmi İdeolojinin Eleştirisine Giriş*, Yordam Kitap, 2006, 14.

² *Idem*, 14.

³ *Idem*, 15.

⁴ *Idem*, 22.

⁵ A. Kaya, *The Inclusion-Moderation Thesis: Turkey's AKP, From Conservative Democracy to Conservatism*, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press, 2019.

political stability, and transformation through Gramscian concepts such as passive revolution and his theory of the intellectual⁶.

As stated above, AKP's authoritarianism is based on neoliberal policies, which began to operate effectively in the 1980s when Kurdish, Islamist, and feminist social movements also appeared «as a reaction to the crisis of the state-organised mixed economy and state-centred modernisation process»⁷. The AKP's neoliberal regime relied on its critique of state-oriented political and economic system. Additionally, it succeeded in combining neoliberalism and Islam: «appealing to traditional-popular Islamic identity and Islamist movements, the AKP used different strategies than [those of] its conservative predecessors»⁸. This involved promoting Turkey's European Union membership and market economy⁹. It is mostly accepted that the AKP regime is a hybrid type, meaning that democratic, conservative, and authoritarian elements are dominant in its policies¹⁰. This liberal view of AKP is valid for its first period between 2002-2011 when it attempted to work on the goal of EU membership, focus on human rights, and conduct a peace process. However, it seems that, particularly after 2016, this hybrid type transformed itself into a one-dimensional type, i.e., authoritarian, accelerating trends already in evidence after the Gezi protest in 2013. As a result, the AKP hybrid regime turned into a one-dimensional authoritarian regime, which means the end of its liberal-democratic promises¹¹.

Since 2016 when Turkey witnessed the coup attempt, repression has increased, and Turkey has expeditiously moved away from its democratic promises and principles. This led to a growth in the violation of human rights despite Turkey being part of many international human rights conventions. Turkey signed the ECHR Convention (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) in 1950 and ratified it in 1954. By doing so, Turkey included the ECHR in its domestic law. In 1987 Turkey recognized the right of Turkish citizens to appeal to the European Commission of Human Rights. In 1988 it joined the Council of Europe and signed the United Nations Conventions for the Prevention of Torture and Inhuman Treatment. In

⁶ C. Tugal, *Passive Revolution: Absorbing the Islamic Challenge to Capitalism*, Stanford University Press, 2009; M. Yaman, *Intellectual Hegemony of Justice and Development Party in Turkey: A Gramscian Perspective*, Master thesis, METU, 2012.

⁷ B. Yazar, *Reflecting on The Oppositional Discourses Against the AKP's Neoliberalism and Searching for a New Vision for Feminist Counter Politics*, in *Les Cahiers du Cedref: Transformation of Gender regime in Turkey*, no. 22, 2018, journals.openedition.org/cedref/1101.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ F. K. Akkoyunlu, *The rise and fall of the hybrid regime: guardianship and democracy in Iran and Turkey*, PhD thesis, London School of Economics and Political Science, 2014; B. Öney, M. M. Ardag, *The relationship between diffuse support for democracy and governing party support in a hybrid regime: evidence with four representative samples from Turkey*, in *Turkish Studies*, 2021; K. Kippels, *Is Turkey becoming a hybrid regime?*, in *RTE*, 26 November 2019, rte.ie/brainstorm/2019/1121/1094341-is-turkey-becoming-a-hybrid-regime.

¹¹ Yazar describes this shift from a “conservative democrat” to a “one flag one nation” discourse. The author thinks that this refers to a return to the previous Kemalist discourse, which emphasized the importance of state power and integrity of the nation under the one flag. B. Yazar, *Reflecting on The Oppositional Discourses*, cit.

1992 it signed the Helsinki Summit Declaration on Human Rights. However, under the authoritarian regime, these conventions do not have any real force.

In the view of the author, Turkish authoritarianism can be divided for heuristic purposes into two forms. The first type of authoritarianism was based on the military intervention that brought violence, violation of freedom of expression, harsh restrictions on civil society and civil organizations; the second type, which began in the 2000s when the AKP rose to power after the 2002 general elections but manifested itself mainly in 2013, has substituted police forces for military forces. Here the author means the term police forces in a broad sense: «not only the public service designed for the repression of crime, but the totality of forces organized by the State and by private individuals to safeguard the political and economic domination of the ruling classes»¹². However, their common feature is that both have continued to assault freedom of expression, knowledge production, civil organizations, democratic elements such as the right to assemble etc., and most importantly, they amended the Constitution and removed the main principle of democracy, i.e., the separation of powers, to gain more strength.

Therefore, democratic values such as human rights, academic freedom, and freedom of expression have been damaged and repressed. Due to the AKP's democratic promises, scholars tended to label it as a moderate and democratized Islamic party and as a good example for other Islamic democracies. However, since the 2010s, the AKP regime has suffocated society through its restrictions on freedom of expression, media, manifestations, human rights associations, etc. It has increased its authority using physical and psychological violence through the humiliation and marginalization of women, people belonging to the LGBTQ community, academics, and intellectuals. When AKP rose to power, it promised to remove the Council of Higher Education (YÖK, Yüksek Öğretim kurulu), an institution established in 1982 after the 1980 coup d'état that aimed at the centralization of all universities to control them under a single institution. In its place, AKP promised to establish more democratic and autonomous universities, but this remained a promise. Instead of ameliorating and reconstructing the already-existing universities, in conformity with neoliberal policies, i.e., with the integration of foreign and internal capital, AKP founded new universities in different cities. By doing so, the party did not cement its power but rather damaged the quality of universities.

For Gramsci, the consent of people expressed by an electoral victory is not enough for constructing hegemony since it does not only consist of electoral achievements or votes. Hegemony, for Gramsci, means the combination of coercive and consent forces. In other words, a hegemony to prosper needs both coercive power and a solid cultural and ideological development. Thus, in the Gramscian sense, the AKP government cannot succeed in constructing its hegemony because of its lack of ideological and intellectual leadership. Gramsci writes that «the 'normal' exercise of hegemony [...] is characterised by the combination of force and consent, which balance each other reciprocally, without force predominating excessively over consent. Indeed, the attempt

¹² A. Gramsci, *Selections from the prison notebooks* (hereafter *SPN*), in Q. Hoare, G. Nowell-Smith (Eds.), Lawrence-Wishart, 1992, 221; A. Gramsci, *Quaderni dal Carcere* (hereafter *QC*, paragraph §), in V. Gerratana (Ed.), Vol. 1, Einaudi, 1977.

is always made to ensure that force will appear to be based on the consent of the majority»¹³. The philosopher describes the concept of hegemony in opposition to the concept of “mere” domination - which is the exercise of coercion over other (subordinate or subaltern) groups. Thus, hegemony is characterised by domination or coercive force and by an intellectual and moral leadership or moral and cultural mechanism of consensus or persuasion¹⁴. For Gramsci, «the intellectuals are the dominant group’s ‘deputies’ exercising the subaltern functions of social hegemony and political government»¹⁵. Although the AKP’s neoliberal authoritarianism has its “organic intellectuals” who are «the thinking and organizing element of a particular fundamental social class»¹⁶ and who serve organizational and sometimes connective functions, they lack the means to affect the ideological and cultural transformations of society. In *Prison Notebook* 19, the Italian author writes that «the supremacy of a social group is manifested in two ways: as ‘domination’ and as ‘intellectual and moral leadership». A social group is dominant over the antagonistic groups that it wants to “liquidate” or to subdue even with armed force, and it is the leader of related and allied groups. A social group can and indeed must be a leader before obtaining governmental power (this is one of the main conditions for the very conquest of power); afterward, when it exercises power, even strongly, it becomes dominant but must continue to be also a “leader”¹⁷.

Gramsci emphasizes the importance of a social group’s ideological and intellectual domination before it exercises its power. He underlines the important role of intellectuals in the political formation of society and highlights the function of intellectuals as being connective, organizational, and leading. The intellectuals are indispensable to achieving power.

2. Towards an investigation of academic freedom in Turkey

After this short analysis of the current Turkish political regime, I will present and discuss an interview with a scholar still working in a Turkish University, to explain how authoritarianism threatens academic freedom and academic production in Turkish universities. At the end of December 2019, the author conducted field research on academic freedom with scholars working in Turkish universities including private and public universities, located in major cities and provincial towns. The paper *Globalization, Societies and Education*¹⁸ published the results of the research as an

¹³ A. Gramsci, *SPN*, cit., 80.

¹⁴ B. Fontana, *Caesarism and Bonapartism*, cit., 184.

¹⁵ A. Gramsci, *SPN*, cit. 12,

¹⁶ Q. Hoare, G. Nowell-Smith (Eds.), *Introduction to the Intellectuals*, in A. Gramsci, *Selections from the prison notebooks*, Lawrence-Wishart, 1992.

¹⁷ A. Gramsci, *Quaderni dal Carcere*, V. Gerratana (Ed.), Einaudi, Vol. 3, 1977, 2010. The first part of the translation of this passage is taken from B. Fontana’s article: *The Concept of Caesarism in Gramsci*, in P. Baehr, M. Richter (Eds.), *Dictatorship in History and Theory: Bonapartism, Caesarism, and Totalitarianism*, Cambridge University Press, 2004, 183.

¹⁸ S. Doğan, E. Selenica, *Authoritarianism and academic freedom in neoliberal Turkey*, in *Globalisation, Societies and Education*, 2021.

article titled *Authoritarianism and academic freedom in neoliberal Turkey*. In the article, I attempted to analyse the structure of academia in Turkey under neoliberal authoritarianism, how this structure damages academic freedom, and the main barriers and difficulties to academic production and freedom. «Semi-structured interviews were conducted with 12 scholars (4 females/8 males) from across disciplines using digital platforms. [...] Interviews were conducted respecting the anonymity of interviewees as well as that of their university»¹⁹. Most of the scholars were interviewed in Turkish and then the interviews were translated from Turkish into English: out of 12 interviews, only one scholar (a 47-year-old woman) from a university at the metropolitan centre responded to the questions in English. This interview is published in full alongside this article.

All interviews accentuated different problems and controversial issues within the academia and its bureaucracy. The Interviewees referred to several aspects of academic freedom: all of them defined academic freedom as freedom of expression and mentioned academic freedom in relation to censorship and self-censorship; they also claimed that the location of universities in major cities or provincial towns impacted on academic freedom. Furthermore, they underlined that institutional factors, political and governmental pressures, students' repression, and the repression/censorship of politically sensitive subjects affect academic freedom. One scholar added that there is also a language issue. In her opinion, «academic freedom is respected when one can discuss a critical subject in a critical time in his/her native language»²⁰ without any interference from the public or private sectors. «Each of these aspects can be broadly classified as a public or private pressure area, i.e., the former referring to governmental, institutional and societal pressures and the latter to individual pressures from scholars themselves»²¹. Through this research, the author concluded that four different types of censorship could characterize Turkish academia: «the political, social, institutional, and personal (self-) censorship».

Following academic restrictions and dismissal, the interviewees experimented with several adverse effects: «withdrawal; increased use of anti-depressants and other addictive substances; self-censorship; loss of energy and will for research and academic studies; academic mobbing; withholding of the material and financial resources for research». In addition to these outcomes, one young scholar, Mehmet Fatih Traş, committed suicide after his dismissal from the university, and some scholars went on a hunger strike demanding to be reinstated.

Finally, Turkish academia is subjected to political and economic precarity; scholars who work in Turkey were/are exposed to the state and market, which brings relentless consequences. «The fear of being dismissed from academia affects everyone, including those that did not sign the 2016 Academics for Peace petition»²².

¹⁹ *Idem*, 2.

²⁰ *Idem*, 7.

²¹ *Ibidem*.

²² *Idem*, 11.

3. Conversation with a scholar who still works at a Turkish public university

Thank you for kindly agreeing to be part of this research and to have this conversation on the state of academic freedom in Turkey. Recently some scholars who have worked on academic freedom in the context of neoliberal-Turkish authoritarianism have put the “Academics for Peace” movement in the center of their research²³. However, in my view, another point worth mentioning and researching further is how scholars who are still in some way engaged in the Turkish university system feel about the state of academic freedom as “survivors”, individuals who have escaped dismissal but still feel under attack. My first question is what do you think about academic freedom in general and what does academic freedom mean in the context of Turkey in particular?

Academic freedom for me denotes the freedom to conduct research, to hold classes (as well as individual meetings with students), to participate in and talk at professional meetings and organizations, and to publish without any interference or censorship from a higher authority with a political, ideological or economic agenda. At the core, it is valued in the same way and for the same reasons as freedom of thought and expression, the best and most compelling justification for which has been provided by J.S. Mill in his famous book *On Liberty*. Leaving aside the question of whether liberty is a value to be upheld as a value in itself (for Mill, it is not), freedom of thought, and by extension, academic freedom is a necessary condition for the development of reason and progress, prosperity, and happiness of humankind.

Academic freedom is thus a necessary condition for conducting research and disseminating the results without any interventions, as you underlined, but what are the most important factors that make academic freedom possible?

In addition to economic power and/or independence and a democratic culture of tolerance within the broader context of society, I find that what contributes most to academic freedom is the institution’s own long-standing culture and heritage. Those academic institutions that have consciously defined and identified themselves as institutions that value academic freedom above all else and that try to instill this value into their community (including faculty, students, personnel, alumni, etc.) via the institutional culture are best able to provide an atmosphere of the greatest academic freedom possible. Unfortunately, without the former two factors (economic/financial strength and a tolerant society at large), this most important factor (self-defined vision

²³ A. Vatansever, *At the Margins of Academia: Exile, Precariousness, and Subjectivity*, Brill, 2020; U. Özkirimli, *How to Liquidate a People? Academic Freedom in Turkey and Beyond*, in *Globalizations*, No. 6, 2017; T. Abbas, A. Zalta, ‘You cannot talk about academic freedom in such an oppressive environment’: perceptions of the *We Will Not Be a Party to This Crime!* petition signatories, in *Turkish Studies*, No. 4, 2017.

of academic freedom) is the most vulnerable, not least because it becomes an obvious target whenever a politically authoritarian regime or a new upsurge in neoliberalism and its economic agenda raises its ugly head. I have witnessed this in my university as well as in the United States; it seems to work that way wherever in the world you are.

To clarify what I mean by “economic power”: of course, there seems to be a tension, if not a self-contradiction, in claiming that it is important to be economically strong while also claiming that academic freedom requires freedom from the intervention of economic concerns. But here, my objection is more to the intervention of external agents (so perhaps we’d have to make a distinction between more immediate and more distant stakeholders). However, to give an example: if a university plays a major role in the production of technological tools that are important for the state or government (perhaps even including the defense industry or the control of access to the worldwide web or big databases), then it has some bargaining power, and can use it to its advantage to preserve its academic freedom (provided that the higher administration of the university has the best interests of its institution and the protection of its academic integrity at heart, which, unfortunately, is not always the case). Perhaps it is also possible for a university to be funded by a foundation committed to academic freedom and maintain its economic independence in that way? However, such foundations are also often under the rule of market forces.

As you know, with the rise of AKP, the number of universities has increased: in 2021, there are 205 universities. Of these, 129 are public universities and 79 are private. While in the 80 years after 1923, 76 universities were opened, during the 2000s, 129 universities were founded without considering any academic quality. Here, your emphasis on institutional “long-standing culture and heritage” becomes crucial for universities’ respect for academic freedom and knowledge production. In this respect, I wonder about your standpoint on academic production. What are the conditions required for academic production or knowledge production? I am not sure whether it is correct or not to use the term “production” while criticizing the neoliberal discourses and policies in the academic world, but we cannot avoid using its term.

Academic production is the production of knowledge along with all else that necessarily gets produced in the search for knowledge, regardless of whether that “all else” ends up being an overt component of the knowledge that gets produced in the end or not. So, along with scientific theories, works of art and technical know-how, questions raised, mistakes made, hypotheses abandoned, and exercises in creative thinking and self-expression are all part of academic production.

As with all production, academic production also requires certain material means and an infrastructure (labs, classrooms, technical devices, etc.) but more importantly, it requires qualified/skilled human labor. Academic production is not possible without qualified faculty and, even more importantly, free-thinking students who are eager to learn and experiment.

*In addition to what you are saying, what comes to my mind is – I guess you know better than me – the Marxian concept of “leisure time” «free from constraining toil and other forms of compulsion»²⁴, or the idea of time that we need for being creative and for human development that we lack under the capitalist mode of production. As William James Booth points out, «No modern political philosopher has been as concerned with the question of time and freedom as was Marx»²⁵. In *Grundrisse*, Marx describes free time as the time for the full development of the individual, in which he underlines the less time the society allocates to produce wheat, cattle etc., the more time it finds for other creativities such as material or mental²⁶. There must/should be a sort of dialectical relation or, more precisely, a logical relation, between free time and labor time. However, without this leisure time, critical and creative thinking and therefore “production” will be impossible; I believe that scholars’ engagement with institutional affairs differs from society to society, but generally speaking, free time is not only a necessary condition for academic creativity but also for all individuals: the body and mind need the possibility of spare time. Maybe we have to celebrate and demand more for free time which allows us to be free from the burden of unnecessary labor time that just leads to the creation of surplus value. With a great passion for knowledge, research, and teaching, scholars are unable to give up working under unconvincing and precarious conditions. So, what is the role and function of academy or universities and academicians in society? How can you relate academics and society (in the context of Turkey)?*

Academics mostly expend indirect labor. Therefore, it is not difficult for those who are hostile to intellectual development to undermine the significance of academics’ concrete contributions to the welfare of society. I do not want to undertake here the task of presenting what I believe would be an easy but long-winded exposition of the ways in which the indirect labor expended by academics ultimately finds its way into overall social production. However, the value that academic activity and production holds for society cannot and should not be subjected to a crude assessment by practical concerns alone. Academic activity does not directly provide for the basic necessities of life but satisfies the need that human beings have for the universal development of their species-character (their capacity to reason, imagine, learn, create, etc.) through free “self-activity”, in early Marx’s terms.

In the context of Turkey, this is a hard position to defend. Almost half the people (which, it should be pointed out, is a number that has been rising when uninterrupted progress would have led to its decline) do not feel respect for academic activity. This lack of respect is partly because they have not developed a taste for the “higher intellectual pleasures” (as J.S. Mill, again, would put it) or an understanding of their value for humanity, but it is also owing in large part to the fact that they themselves are excluded from participating in such activities, and therefore find it unjust that an elite minority can engage in them. They thus resent that minority. What exacerbates the

²⁴ W. J. Booth, *On the Idea of Time in Marx's Political Economy*, in *Political Theory*, No. 1, 1991, 7.

²⁵ *Idem*, 8.

²⁶ K. Marx, *Grundrisse* (1857/58), M. Nicolaus (Trans.), Vintage Books, 1973, 172, 711.

problem is a tendency in Turkish intellectuals, in general, to look down on these “less educated” people while not wanting to spend time or energy with and on them, on understanding and improving their living conditions or their life experiences and viewpoints.

I think this is part of a broader problem with academia worldwide. Increasing specialization as well as class differences has led the concerns and practices of the academic community to become divorced from the concerns and practices of the majority of other people in society. Better relations are sustained with the industrialists and businesspeople, but when it comes to understanding and engaging with the problems of the disempowered groups, there is a glaring reluctance to engage.

In Turkey, this problem is more marked because while the academic elite is accused of looking down on “the uneducated”, they are also made to believe that they have their own “catching up” to do with the academic elite of the West. So perhaps they inevitably tend to believe that “they cannot help others before helping themselves”, which leads them to further retreat into their “ivory towers”.

Another important point worth mentioning here is the meaning and value of academics for a society.

Within today’s class-divided society, academics mean “those who spend mental rather than material labor”—i.e., those who enjoy the time freed up by material laborers to develop themselves intellectually and engage in what may look like leisure activities to those who are excluded from them. In a different type of society, academics could mean “pioneers for new frontiers for all of society”. But perhaps because society tacitly knows this, in many or even most societies, academics have held a relatively respectable status.

When we take a look at the history of Turkey from its foundation to today, do you think the attack on academic freedom is a new phenomenon? Did this problem begin to appear after 2016, with the growth of AKP regime? What kind of problems did the academy have already?

It is not a new phenomenon. At least since the 1980 coup, academic freedom in Turkey has been under attack. However, since I did not have first-hand experience of academic life in Turkey before the AKP regime, my comments on the kinds of problems that the academy had before then would be merely information from books or other similar “interviews” I have read. Yet, I believe it would also not be too controversial to claim that academic freedom has reached a “new low” with the AKP regime.

Considering that the question of academic freedom is not a new phenomenon, what is the main problem for the academy or university now in your opinion?

If you ask me, the main problem is that there is too much control and interference in academic freedom in precisely the sense in which I described academic freedom in

response to the first question: ideological interference from authoritarian rulers or economic pressure (not-so-soft power) from the so-called “rules of the market”.

What we can conclude from what you are saying is that the assault on academic freedom does not change whether the country is authoritarian or democratic; if there is the implementation of neoliberal policies, the restrictions made are inevitable. In this regard, my questions are as follows: Do you think academic freedom is a concerning or alarming issue only in authoritative countries? How are the effects of restrictions felt in liberal and democratic countries?

As my response to the previous question implies, I do not think that academics in “liberal and democratic” countries are so free, either. They are constantly under the surveillance of the “performance principle”, are pressured to “publish or perish”. The internalization of certain implicitly authoritative and ideological norms causes true individuality, originality, or “eccentricity” among academics to be “frowned upon”. This last point is not a trivial one. The uncritical reproduction and perpetuation of dominant norms by the agents of academic production themselves is an important obstacle to academic freedom to be contended with.

Regarding the restrictions that we are talking about, in your institution, do you come up against some restrictions on your academic research or your lecturing during the preparation of your syllabus or academic program?

I have not come up against any explicit censorship in the preparation of my syllabi. The most serious restriction I come up against arises in the form of the “performance principle” and the constant imposition and reiteration of practical concerns. Constant questions raised about how much of what I am doing and producing is “worthwhile” (i.e., worth x-many points) put pressure on me to do more work and research on those types of activities that can more easily be fitted into the pigeon holes of what “the economy” deems worthy. That easily translates into a restriction on what I really want to do and find important because we are left with no time to do those other things.

Sometimes this outcome seems not to be accidental, but one that is clearly intended. For instance, it should not be too difficult to see that constantly increasing the quota for the number of students to be admitted into our programs would reduce the quality of the work that we do, both in our own research and with regard to the academic development of individual students.

We are experiencing a more overt restriction in terms of financial resources. For example, our budgets for participation in international conferences have been severely restricted so that it has become practically next to impossible to afford them. These financial restrictions have more serious consequences for my colleagues working in the natural sciences since they cannot find the money to buy the most basic necessary equipment for their labs and many labs in our university have been closing down. Many research projects have been rejected funding without adequate justification. What renders this a clearer case of “restriction of academic freedom” is the alarming fact that

the financing of projects, labs, assistants, and the like are “handed out” in a blatantly discriminatory fashion, leading to an understanding that those of us who criticize the authorities shall be financially punished.

Another insidious form of restriction, a case of micromanagement, is the constant introduction of changes to systems that were working wonderfully previously and did not need to be changed, with the resulting creation of increased, unnecessary administrative tasks and commissions, where the duties are not clearly defined and the deadlines are unrealistically short or vague (e.g., “asap”); where we are constantly expected to be “ready at command”; and most of which directly detracts from actual academic production.

Another version of this distraction from academic production is constant political agitation, as university campuses can be breeding grounds for this. Not a week goes by when we are not distracted from what we are really trying to work on by some new political “event” or problem on campus.

These all are important points that you raised for academic freedom; on the one hand, there is the financial restriction; on the other hand, there is a vast amount of extension of labor time through unnecessary administrative tasks but no spare time for producing academically. The performance principle forces scholars to do what they do not desire to do and therefore kills their creativity. Furthermore, there are political restrictions since the failed coup d'état of 2016 that resulted in discharging many academics. How does the investigation – especially after the attempted coup in 2016 – of some academics regarding their academic works or critiques of government policies affect your academic work?

First of all, it has demotivated all of us. Disagreements on how strong a reaction should be shown in support of our colleagues have caused tension, mistrust, and even hostility amongst ourselves. It has affected our work also in the sense that these issues become foremost on our agenda, as I said above, causing us to put more theoretical work on the backburner. These issues are very important, but also time-consuming, and, in light of our disenfranchisement, being occupied with them has led to a sense of futility, hopelessness, and loss of self-confidence.

One of the interviewees said that after this mass attack on academics, they understood that academia was not in effect a safe place as they had previously supposed. That means that their academic life is hanging by a thread. Even though they have a job that seems to be a secure position, they feel that this position at this point becomes a more precarious and vulnerable form of employment. At this point, institutional support becomes crucially important. Interviewees indicate that the restrictions and repressions somewhat surprisingly come from the universities in the periphery rather than at the center. How does your institution help you with your academic work? What sort of facilities does it offer?

My institution used to support my academic work with its facilities (e.g., library, campus housing), funding of international conference participation, venues, and technical and financial support for the organizations of conferences and other academic events at my own institution, academic performance awards, and most importantly, a congenial atmosphere of social support and mentorship.

All such support is getting cut down now.

The consequences of these deductions must be heavy. What are the consequences of oppression on academic freedoms? In terms of individual, society, culture, democracy etc.

Interruption of intellectual progress and development.

Loss of so much potential and qualified labor: Students dropping out, losing their sanity (getting institutionalized), even committing suicide; students getting put on trial. Students fleeing the country (legally or illegally); brain drain; faculty and research assistants getting dismissed; faculty retiring or being forced to retire early; loss of trust among ourselves; self-censorship.

Loss of motivation. Loss of self-confidence, hope, trust.

Is it possible to be academically productive under such circumstances?

In addition to these consequences resulting in some serious effects on the creativity and quality of academics' work, there is also the student dimension. How did the constraints on academic freedoms affect students? How did it affect the relationship between students and professors?

Many lose faith in or respect for their teachers if they find that their teachers cannot defend them or fight to protect the academic freedom that is under attack. The more politically active and self-confident ones try to fight back but are severely (and occasionally legally) penalized and end up with their academic future jeopardized. They are also distracted from their academic studies in roughly the same way and for the same reasons that we are, which I already explained (constant political agitation and harassment). They see no hope for their future.

On the bright side, it has strengthened and reinvigorated a sense of solidarity between those students and faculty who try to fight for their freedoms. The same goes for a sense of solidarity among certain academics.

I would like to come back to the concept of production, knowledge production or academic production, whatever you want to call it, in the digital age. It is certain that digital tools have a serious effect on both the production and distribution and accessibility of knowledge and information. How do you define academic freedom in the digital age within the context of these technological developments? Does it facilitate the publication of research results or academic work? What kind of challenges does it create for you?

Technological development has increased the speed of production and dissemination of intellectual material. If improved access to more information always implied access to more knowledge, this would (other things being equal) certainly lead to an increase in academic freedom. However, improved access to information does not equal increased knowledge because the digital age has also created the phenomenon of post-truth and calls attention to the need for a distinction to be drawn between knowledge and information. While the internet seems to be a “commons”, open to all, many crucial academic articles cannot be accessed without paying a sizable fee, which is not affordable for those of us living in less developed countries. However, we love libgen.

The increase in the speed of production and dissemination of intellectual information has also increased the pressures and demands on the use that we make of our time and our research abilities. We are bombarded by requests, propositions, and invitations 24 hours a day, seven days a week.

Further, digital technologies have enabled the creation of more quantitative criteria and systems for the evaluation of our academic performance. The recent quartile system, the increased importance given to “the impact factor” and the like, cause those disciplines which do not immediately yield practical results to be pushed to the bottom of the social hierarchy in academia. The fact that such databases and their services are provided by companies that also have economic connections to certain publishers and that they all have the profit motive guiding them leads to the corruption of academic integrity and freedom.

How do digital tools help to gather information about a person and his/her activities? How should we understand the position of universities in relation to censorship and surveillance in the digital age? How and to what extent do they affect academic research?

It certainly makes surveillance easier and becomes a most effective vehicle of the biopower operating on us. We are asked to and constantly reminded to update our CVs through systems like *avesis* or *orcid* or the website of the Higher Education Council in Turkey. Academic Performance Awards often seem like baits to me to lure us into volunteering all kinds of information about ourselves. I personally resist these lures: I do not apply for awards or update my CV. (That’s why I keep getting reminders.) It is not possible to dream of advancing in one’s academic career under these circumstances, but I feel that my freedom and autonomy are more important than my career, so I guess I am just waiting for the nightmare to be over, naïve as I know this stance is.

(Unfortunately, many calls for signatures for petitions, etc., also seem to present the same risk, in my opinion.)

My last but by no means least important question is as follows: what do you think is the main motivation of the government in restricting freedom of expression?

It is to breed stupidity because it is easier to rule over stupid people.

3 • 2 • 2021



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



C
R
O
N
A
C
C
H
E

CRONACHE

L.A. Nocera, *La Natura come soggetto di diritto nell'ordinamento dell'Uganda*



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

La Natura come soggetto di diritto nell'ordinamento dell'Uganda

*Laura Alessandra Nocera**

Abstract

On 24 February 2019, the Parliament of Uganda approved the National Environment Act to provide for a correct management of the environment and natural resources. The Act was adopted in order to enhance the protection of the environment, address a strategic assessment in implementing environmental rights and sustainable development, and increase penalties for offences against nature. The relevance of this Act stands in the radical change of the legal consideration of the environment and nature. Indeed, the Ugandan legislation appears to alter the classical parameter of environmental law in considering Nature a subject entitled to its own rights with the possibility of recurring before the Courts in case of danger and/or violations. This reform marks a shift from an anthropocentric vision of the environment towards a more geocentric construction of environmental law.

Keywords: Environment – Climate Change – National Environment Act – Rights of Nature – Uganda.

* Assegnista di Ricerca Post-Doc presso il Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.

Il territorio dell'Uganda vanta una ricca diversità di ecosistemi naturali, che comprendono la presenza di numerosi laghi e corsi d'acqua, tra cui spicca il Nilo Bianco, uno dei due bracci principali del Nilo, ma anche di foreste pluviali ed equatoriali, di foreste a galleria, di savane e di zone semiaride, con una grande biodiversità e la presenza di numerose specie protette di fauna e flora. Questa peculiare caratteristica del territorio ugandese ha influito sull'istituzione di numerosi parchi nazionali¹ e di zone protette, rendendo l'Uganda una meta turistica particolarmente ambita.

La varietà degli ecosistemi naturali e la forte connessione tra popolazione e territorio hanno da sempre caratterizzato la storia dell'Uganda, portando ad una definizione della politica ambientale già prima della decolonizzazione dall'impero britannico, avvenuta nel 1962². Tuttavia, è necessario denotare che la politica ambientale in epoca coloniale non era volta a favorire l'integrazione tra popolazione e territorio, ma a separare, in ottica eminentemente occidentale, l'ambiente dall'uomo, in modo tale da spezzare il legame antropologico esistente³.

La lunga piaga dei regimi autoritari (Idi Amin Dada, prima, Milton Obote e Yoweri Museveni, dopo), tra gli anni '70 e gli anni '80 del XX secolo, ha influito in modo ulteriormente negativo anche sulla situazione ambientale, gettando le basi per la distruzione di diversi ecosistemi. In quel periodo, i governi autoritari adottarono una normativa "paternalista", affetta dal retaggio coloniale e ispirata all'esempio britannico, attribuendo allo Stato centrale, in un'ottica federale, il monopolio delle ricche risorse naturali, senza, però, considerare l'importanza della questione ambientale⁴. Tale comportamento, col tempo, ha incoraggiato la presenza delle imprese occidentali, che hanno spogliato il territorio ugandese delle sue risorse più preziose e hanno favorito l'inquinamento. Inoltre, un simile atteggiamento da parte delle istituzioni ha spinto la migrazione delle masse

¹ Ad oggi i parchi nazionali presenti in territorio ugandese sono dieci, tutti posti sotto l'egida e il monitoraggio del Ministero del Turismo. Due di essi sono stati dichiarati patrimonio dell'umanità dall'UNESCO. Per un approfondimento, cfr. la *World Heritage List* dell'UNESCO, consultabile al link whc.unesco.org/.

² Risalgono al periodo pre-decolonizzazione, ad esempio, il *Forests Act 1947*, che ha disciplinato la tutela delle zone forestali, il *National Parks Act 1952*, che ha introdotto la salvaguardia dei grandi parchi nazionali, e il *Game (Preservation and Control) Act 1959*, che ha cercato di regolamentare tutte le attività sportive e turistiche in ambienti naturali presumibilmente protetti. Cfr.: P. Mutibwa, *Uganda Since Independence: A Story of Unfulfilled Hopes*, Africa World Press, 1992.

³ A.Y. Banana, P. Byakagaba, A.J.M. Russell, D. Waiswa, A. Bomuhang, *A Review of Uganda's National Policies Relevant to Climate Change Adaptation and Mitigation. Insights from Mount Elgon*, Center for International Forestry Research, Working Paper 157, 2014, 10-11, cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WP157Russell.pdf. Cfr. anche: J.R. Kamugisha, *Management of Natural Resources in Uganda: Policy and Legislation Landmarks, 1890-1990*, SIDA Regional Soil Conservation Unit, 1993; N. Tryahabwe, A.Y. Banana, *An Overview of History and Development of Forest Policy and Legislation in Uganda*, in *International Forestry Review*, Vol. 10 No. 4, 2008, 641-656.

⁴ Si segnala, ad esempio, il *Land Reform Decree 1975* che, adottato all'epoca del dittatore Idi Amin Dada per riassegnare le terre a fini di mantenimento del consenso, è stato causa di un vero stravolgimento urbano e ambientale.

contadine dai territori rurali alle riserve ambientali di Nabira, Kibaale, Lake Mburo e Kyambura, con un incremento della deforestazione⁵.

Con il ritorno alla normalità politico-istituzionale e l'adozione della carta costituzionale nel 1995⁶, la problematica ambientale è diventata centrale nello sviluppo giuridico ugandese⁷. La carta costituzionale ha qualificato all'art. 39 il diritto «to a healthy and clean environment» come un diritto umano fondamentale, prevedendo un contestuale sistema di protezione e promozione, come garantito dal Principle XXVII, secondo cui:

In the National Objectives and Directive Principles of State Policy, the State shall promote sustainable development and public awareness of the need to manage land, air, water resources in a balanced and sustainable manner for the present and the future generations.

Quasi contemporaneamente, nel 1994, il governo ugandese ha adottato il *National Environment Action Plan* (NEAP) per la gestione di una politica ambientale che, nell'ambito di una *National Environmental Management Policy*

⁵ C.M. Akol, C. Kakooza-Sabiiti, *Environmental Issues and the Evolution of Environmental Policy and Law in Uganda*, in K. Kakuru, I. Ssekyaana (Eds.), *Handbook on Environmental Law in Uganda, Volume 1*, Environmental Law Institute, 2009, 64-70.

⁶ In realtà, la transizione democratica in Uganda fu un periodo molto complesso, iniziato nel 1979 con la deposizione da parte dei soldati di Idi Amin Dada e non ancora conclusosi completamente. Dopo il crollo del regime di Amin, alla fine della guerra contro la Tanzania (1978-1979), prese il potere l'UNLA (*Uganda National Liberation Army*) di Milton Obote, che instaurò un clima di persecuzione e di repressione nei confronti degli ex sostenitori di Amin, causando scontri armati contro il NRA (*National Resistance Army*) di Yoweri Museveni. Quest'ultimo subentrò ad Obote con un colpo di stato e proseguì l'intenzione di attuare vere e proprie vendette armate per la mancanza di concordia politica. La situazione divenne incandescente fino agli inizi degli anni '90 del XX secolo, quando le forze politiche e militari si accordarono firmando i trattati di pace (3 giugno 1988) e concedendo l'amnistia a tutti coloro che accettavano la completa smobilitazione e demilitarizzazione del paese e l'avvio di un progetto democratico che coinvolgesse tutte le forze politiche e militari ugandesi. Tali sforzi confluirono, in particolare, sull'adozione della Costituzione del 1995. Tuttavia, non è possibile considerare l'Uganda come un ordinamento democratico, in quanto soffre di una carenza istituzionale di base, ma come un regime ibrido, proprio di alcuni Stati in via di sviluppo, misto di elementi democratici ed elementi autoritari. Basti pensare che l'attuale Presidente è l'ex dittatore Yoseveni, eletto nel 2021 per il suo sesto mandato presidenziale. Cfr.: A.M. Tripp, *The Politics of Constitution Making in Uganda*, in L.E. Miller, L. Aucoin (Eds.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, Usip, 2000, 158-175. Cfr. anche: J.M. Waliggo, *Constitution-Making and the Politics of Democratisation in Uganda*, in H.B. Hansen, M. Twaddle (Eds.), *From Chaos to Order: The Politics of Constitution-Making in Uganda*, Fountain Publishers and James Currey, 1995, 18-40. Sulla carta costituzionale dell'Uganda del 1995, cfr.: D. Mukholi, *A Complete Guide to Uganda's Fourth Constitution: History, Politics, and the Law*, Fountain Publishers, 1995.

La Costituzione dell'Uganda del 1995 è consultabile al seguente link: ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/44038/90491/F206329993/UGA44038.pdf.

⁷ Nonostante il Parlamento avesse approvato la nuova Costituzione nel 1995, il multipartitismo è stato ammesso in Uganda solo dal 2001. J. Oloka-Onyango, *New Wine or New Bottles? Movement Politics and One-Partyism in Uganda*, in J. Mugaju, J. Oloka-Onyango (Eds.), *No-Party Democracy in Uganda: Myths and Realities*, Fountain Publishers, 2000, 45.

(NEAMP), tutelasse gli ecosistemi naturali e preservasse le culture locali⁸. Al NEAP hanno fatto seguito una serie di provvedimenti normativi volti alla tutela dell'ambiente. Tra le leggi che hanno avuto il compito di preservare la diversità ambientale ugandese, hanno assunto una particolare importanza: l'*Agricultural Seeds and Plants Act 1994*, il *Land (Bona Fide Occupation of Lands) Act 1994*, il *National Environment Act 1995 (Act No.4/1995)*, il *Water Action Plan and Water Act 1995* e il *Wildlife Act 1996*. A tali leggi, ha fatto seguito l'adozione di una serie di piani attuativi, quali: il *National Policy for Conservation and Management of Wetlands Resources* nel 1995; la *Wildlife Policy*, la *National Soil Policy* e la *Fisheries Policy* nel 2000; infine, la *Forestry Policy* nel 2001. La politica ambientale adottata in questi anni dal governo ugandese ha portato all'inserimento di *Environmental Crimes* all'interno del Codice penale, con la previsione di un regime sanzionatorio specifico⁹.

Nonostante la previsione di una normativa puntuale sulla tutela del diritto dell'ambiente, i problemi connessi all'effettiva protezione di esso sono rimasti intatti, aggravandosi nell'ultimo decennio. La crescita sproporzionata della popolazione negli ultimi due decenni¹⁰, l'inadeguatezza della gestione ambientale e la presenza di una legislazione carente, l'assenza di politiche di sviluppo compatibili con la tutela ambientale e il limitato sviluppo tecnologico hanno influito negativamente sull'implementazione dei diritti ambientali. Il territorio ugandese è stato esposto ad un alto tasso di deforestazione, connesso anche alla crescita dell'urbanizzazione, mentre gli interessi legati al turismo e al commercio di materie preziose (carne, pelli, avorio, ma anche risorse minerarie) hanno accelerato la degradazione del suolo e la distruzione degli ecosistemi e della ricca biodiversità di fauna e flora. Questi atteggiamenti hanno influito massivamente sulle trasformazioni ambientali, causando aumento della siccità, violente inondazioni dei corsi d'acqua, esposizione del territorio ai venti e sua erosione e la propagazione degli incendi con conseguente perdita di vegetazione. La povertà della popolazione e la carente presenza delle istituzioni, infine, hanno avvantaggiato interventi incontrollati da parte di aziende straniere, che hanno sversato i propri rifiuti sul

⁸ Negli anni '90 del XX secolo, l'Uganda viveva ancora una fase di relativa stabilità politico-istituzionale, con l'avvio di un procedimento democratico, di fatto gestito solo da un unico partito, il Movimento di Resistenza Nazionale (NRA – *National Resistance Army*) che ha ispirato anche la Costituzione del 1995 e ha gestito le elezioni presidenziali e le elezioni legislative fino al 2001. In questo periodo, il territorio ugandese è stato oggetto di numerosi attentati terroristici da parte dell'Esercito di Resistenza del Signore (LRA – *Lord's Resistance Army*), che, sostenuto dal Sudan, ha condotto una guerriglia continua nel nord del paese. Inoltre, sempre negli anni '90, l'Uganda è intervenuto nella prima e nella seconda guerra del Congo (1996 e 1998-2003).

⁹ J. Ntambirweki, *Environmental Law as a Tool for Sustainable Development in the Context of Uganda*, in K. Kakuru, I. Ssekyaana (Eds.), *Handbook on Environmental Law in Uganda*, cit., 81-97.

¹⁰ La popolazione attuale dell'Uganda supera i 46 milioni di abitanti, a fronte dei soli 12 milioni e mezzo del 1980, con un tasso di crescita che si è quasi quadruplicato. Sui problemi causati dalla sovrappopolazione in Uganda, cfr.: M. Vega, *Problems Associated with Overpopulation in Uganda*, February 22, 2019, borgenproject.org/problems-associated-with-overpopulation-in-uganda/.

suolo africano, generando un aumento sproporzionato dell'inquinamento (soprattutto da materie plastiche)¹¹.

A fronte di una situazione ingestibile, la *National Environment Management Authority* (NEMA) ha evidenziato alcuni aspetti critici della legislazione ugandese in materia ambientale ritenendola frammentaria, poco chiara – anche dal punto di vista linguistico – e settoriale¹². Inoltre, secondo l'analisi della NEMA, la normativa precedente regolamentava l'utilizzo delle risorse naturali, senza, però, prevedere una adeguata disciplina per la loro preservazione o meccanismi di coordinamento tra le diverse istituzioni. Infine, nessuna delle leggi approvate in attuazione del *National Environment Action Plan* aveva mai previsto un sistema sanzionatorio in caso di violazione del diritto ambientale o l'intervento dei cittadini per agire in giudizio contro atteggiamenti che avrebbero potuto compromettere la preservazione dell'ambiente. A tal fine, sarebbe stato necessario un netto cambiamento di prospettiva, che ponesse al centro non tanto l'individuo, quanto la natura, come titolare di diritti e interessi, ma anche come possibile vittima di violazioni, prevedendo per lo Stato un obbligo attivo di tutela e di preservazione.

In questo contesto, è progressivamente maturata una maggiore sensibilità nel riconsiderare la tutela dell'ambiente, anche per sviluppi politici particolari che hanno condotto, il 24 febbraio 2019, all'approvazione quasi all'unanimità da parte del Parlamento dell'*Act No.5/2019*, anche noto come *National Environment Act 2019* (NEA 2019)¹³. Il NEA 2019 ha avuto l'obiettivo non solo di riformare profondamente la legislazione precedente relativa alla tutela dell'ambiente, ma anche di implementare una strategia valida per monitorare e controllare tutte le attività connesse alla protezione di risorse e habitat naturali. L'innovazione presente in tale dispositivo di legge è la considerazione della Natura come soggetto giuridico, fatto che funge da presupposto logico alla tutela.

Lo stesso Preambolo definisce lo scopo della legge nel modo seguente:

[...] to repeal, replace and reform the law relating to environmental management in Uganda; to provide for the management of the environment for sustainable development; to continue the National Environment Management Authority as a coordinating, monitoring, regulatory and supervisory body for all activities relating

¹¹ T. Morrison Rwakakamba, *How Effective are Uganda's Environmental Policies?*, in *Mountain Research and Management*, Vol. 29 No. 1, May 1st 2019, 121-127. Cfr. anche: The World Bank (Eds.), *Uganda: Environmental Assets are Critical to Sustainable Urban Development*, October 14, 2015, worldbank.org/en/news/press-release/2015/10/14/uganda-environmental-assets-are-critical-to-sustainable-urban-development. Per una panoramica sulle questioni ambientali in Uganda, cfr. United Nations Environmental Programme (UNEP), *Annual Report – State of the Environment Report – Uganda*, unep.org/resources/annual-report/state-environment-report-uganda.

¹² National Environment Management Authority (NEMA), *National State of the Environment Report for Uganda 2002*, Uganda National Environment Management Authority, Ministry of Natural Resources, Government of Uganda, 2002.

¹³ Il *National Environment Act*, approvato il 24 febbraio, è stato promulgato il 7 marzo 2019. Il testo della legge è consultabile all'indirizzo: nema.go.ug/sites/all/themes/nema/docs/National%20Environment%20Act,%20No.%205%20of%202019.pdf.

to environment; to provide for emerging environmental issues including climate change, the management of hazardous chemicals and biodiversity offsets; to provide for strategic environmental assessment; to address environmental concerns arising out of petroleum activities and midstream operations, to provide for the management of the plastics and plastic products; to establish the Environmental Protection Force; to provide for enhanced penalties for offences under the Act; to provide for procedural and administrative matters; and for related matters.

Pertanto, l'Act, dopo aver definito una serie di termini e di espressioni utili per la comprensione e l'attivazione di una corretta politica ambientale, tra cui *climate change*, *pollution* ed *environment*, si pone l'obiettivo di intensificare la tutela dell'ambiente e di implementare le attività di *strategic environmental assessment* (Art. 2). A tal fine, è necessario tutelare sia il diritto ad un ambiente sano (Art. 3, *Right to a Decent Environment*), che il diritto della natura (Art. 4, *Right of Nature*).

Il diritto ad un ambiente sano, previsto dall'Art. 3, impone una struttura giuridica oggettiva nella quale soggetto titolare del diritto all'ambiente è l'individuo, a cui spetta la pretesa di chiedere una protezione a livello giudiziale e un'equa compensazione per i danni subiti. L'ambiente è solo un oggetto su cui ricadono le conseguenze delle azioni e/o delle omissioni e, quindi, anche i possibili danni di cui si domanda la riparazione e il risarcimento. Il diritto ad un ambiente sano è chiaramente derivante dall'impostazione giuridica classica ed euro-occidentale del diritto dell'ambiente, che pone al centro l'uomo, i suoi diritti, le sue libertà e la sua relazione con le istituzioni nazionali (visione antropocentrica). Secondo la disposizione costituzionale ugandese, ognuno ha diritto ad un ambiente «decent» per la componente umana, ovvero che debba essere «clean and healthy», in modo da garantire la salubrità e la vivibilità ai cittadini, in accordo con il testo della Costituzione e con uno sviluppo sostenibile. Tale diritto include anche il dovere, in capo ad ogni cittadino, di preservare la sanità ambientale e, quindi, il dovere di prevenire l'inquinamento e di intervenire per correggere eventuali o possibili danni che possano incidere sull'ambiente. La legge introduce la possibilità, per chiunque si sentisse minacciato da un'azione o da un'omissione che potrebbe causare una violazione alla salute o all'ambiente, di ricorrere in giudizio («file a civil suit against the person whose act or omission has or is likely to cause harm to human health or the environment»: Art. 3(3)). Il ricorso deve essere indirizzato al giudice competente e ha l'obiettivo di prevenire, fermare o interrompere la continuità dell'azione o dell'omissione deleteria per la salute umana e/o per l'ambiente e di chiedere la compensazione economica per i danni e le perdite eventualmente subite. Inoltre, attraverso il ricorso, è possibile:

[...] (b) to require that an activity likely to have significant adverse impacts on human health or the environment be subjected to an environmental and social impact or risk assessment; (c) to require that any ongoing activity that is likely to impact human health or the environment be subjected to an environmental audit in accordance with this Act; (d) to require that any ongoing activity be subjected to environmental monitoring in accordance with this Act; (e) to compel any ministry,

department, agency or local government to take measures to prevent or to discontinue any act or omission deleterious to human health or the environment; (f) to require any person to take any other measures to ensure that human health or the environment do not suffer any significant aim or damage; (g) to compel the persons responsible for the environmental degradation to restore the degraded environment as far as practicable to its immediate condition prior to the damage; (h) to provide compensation for any victim of pollution and the cost of beneficial uses lost as a result of an act of pollution; [...] (Art. 3(4)).

Se, per gli aspetti fin qui segnalati, la legge ugandese non si distingue dalle legislazioni ambientali presenti negli ordinamenti euro-occidentali, la vera innovazione della legge analizzata è contenuta nel successivo articolo 4, nel quale si introduce la tutela dei diritti della natura, operando un vero e proprio stravolgimento rispetto all'Art. 3 e alla tradizione seguita fino ad oggi dalla normativa ugandese. La disposizione in questione, infatti, chiarisce che anche la Natura (volutamente indicata con lettera maiuscola) «has the right to exist, persist, maintain and regenerate its vital cycles, structure, functions and its processes in evolution» (Art. 4(1)) e, quindi, è titolare di una serie di diritti, che possono essere messi in pericolo e/o violati da un'azione o da un'omissione di privati o di istituzioni. Pertanto, la Natura diventa un vero e proprio soggetto giuridico autonomo, titolare di posizioni giuridiche che possono essere tutelate e rivendicate in giudizio. Per questo motivo, qualsiasi individuo e/o associazione ha il diritto di agire in giudizio davanti al giudice competente per qualsiasi violazione o infrazione ai diritti della natura (Art. 4(2)). Il governo ha il compito di attivare misure di precauzione e di restrizione relativamente a quelle attività che possono distruggere l'ecosistema, alterare in modo permanente i cicli naturali o portare all'estinzione di specie protette (Art. 4(3)). Tutti i cittadini sono potenzialmente responsabili e sono tenuti a non violare la tutela prevista dall'*Act* e a vegliare su di essa, ricorrendo eventualmente in giudizio. Pertanto, l'Art. 134(1) dispone che:

Court may, in any proceedings brought by any person, issue an environmental restoration order against a person who has caused or is likely to cause pollution contrary to this Act or has harmed, is harming or is reasonably likely to harm human health or the environment.

La *Part XIII* dell'*Act*, intitolata *Judicial Proceedings*, disciplina i poteri del giudice a fronte di un ricorso per violazione delle disposizioni di legge relativamente alla tutela dei diritti della natura (Artt. 142-145).

Affinché le autorità possano provvedere ad una corretta tutela ambientale, l'Art. 5 stabilisce i principi per l'*environmental management*. Questi includono: l'incoraggiamento della partecipazione dei cittadini nello sviluppo di politiche, di piani e di programmi per la gestione ambientale (Art. 5(2), lett. a); l'utilizzo sostenibile, equo e comprensivo della diversità di genere, di ambiente e risorse naturali, incluso delle culture tradizionali a beneficio sia delle generazioni presenti che di quelle future e l'implementazione dell'educazione al rispetto e

all'importanza dell'ambiente (lett. b, k); il mantenimento della relazione con l'ambiente attraverso una corretta conservazione della diversità biologica, il prudente utilizzo delle misure di gestione ambientale, la preferenza per l'utilizzo di risorse rinnovabili e l'estrazione sostenibile di esse (lett. c, d, e); la restaurazione, quando e ove possibile, degli ecosistemi danneggiati, e, quindi, il ripristino dello *status quo ante* della natura e la prevenzione del rischio e del danno, in considerazione anche della scarsità di conoscenze scientifiche in determinate situazioni, con l'attribuzione dei costi dell'inquinamento in capo a chi l'ha causato e la previsione di misure di compensazione in caso di danneggiamento ambientale (lett. f, g, l, n); l'assicurazione di adeguati *standard* di protezione ambientale per il monitoraggio dei cambiamenti nella qualità ambientale, con ricorso a dati scientifici, lo studio di progetti preventivi sull'impatto ambientale e sociale dell'utilizzo delle risorse naturali attraverso l'applicazione di misure di *mitigation* per evitare o minimizzare gli effetti derivanti, e la predilezione per azioni che abbiano come priorità l'ambiente e la prevenzione degli impatti del cambiamento climatico e la previsione della corretta gestione dei rischi (lett. h, i, j, s, t); la promozione di un'economia verde, sostenibile e circolare (lett. o, p); la cooperazione anche a livello internazionale, in accordo con il rispetto dei diritti umani (lett. q, r).

Dopo aver chiarito i principi fondamentali alla base della nuova tutela dei diritti ambientali e della Natura, l'*Act* impone una programmazione, che deve essere condotta sia a livello nazionale che a livello locale, e definisce la corretta gestione di diversi aspetti che concorrono alla prevenzione e al monitoraggio di un ambiente sano e pulito (Art. 114). In questo senso, sono previsti gli *standard* minimi relativi alla qualità dell'aria, all'inquinamento, alle emissioni di gas e alla minimizzazione e al controllo di rumori e radiazioni (Artt. 103-109).

La programmazione ambientale deve essere avviata a livello nazionale attraverso la preparazione ogni cinque anni di un *Environment Action Plan* (di cui è richiesto un aggiornamento periodico ogni due anni e l'integrazione di un programma per affrontare le emergenze ogni sei mesi). Questo include una verifica dettagliata delle risorse naturali comprese nel territorio ugandese, definisce quali siano le problematiche relative all'ambiente e le tendenze dello sviluppo urbano e rurale e prevede le possibili strategie per contenere gli impatti negativi sull'ambiente, secondo quanto previsto anche dal *Physical Planning Act 2010*. A tal fine, sono proposte le linee-guida per l'interpretazione degli *standard* minimi relativi alla tutela della Natura, ma anche per prevenire, controllare, monitorare e mitigare gli effetti di qualsiasi azione afferente all'ambiente naturale. Ciò implica un obbligo di cooperazione tra le diverse agenzie e istituzioni nazionali e il dovere per il Ministro dell'Ambiente di relazionare periodicamente al Parlamento in riferimento alle problematiche ambientali e alle strategie adottate, presentando ogni anno il *National State of Environment Report* (Artt. 44-49).

L'*Act* presuppone la regolamentazione di diversi elementi che possono agire sull'ambiente e che riguardano la gestione dei prodotti chimici (Artt. 70-77), dell'inquinamento (Artt. 78-95) e dei rifiuti (Artt. 96-102). Inoltre, definisce come

«Green Environment» quelle aree a cui, a causa della ricca biodiversità ambientale, è attribuito uno *status* privilegiato, che include la preservazione di flora e fauna, in accordo con le disposizioni costituzionali¹⁴, con il *Land Acquisition Act* e con il *Land Act*, con il divieto esplicito di condurre determinate attività nocive per la natura a pena del pagamento di una sanzione. Ciò comporta l'utilizzo limitato – e solo in modo sostenibile – di laghi, fiumi e spiagge naturali, in quanto bene comune della popolazione ugandese e in tutela della sua eredità culturale e naturale, una protezione speciale per le cosiddette *wetlands*, in considerazione della loro importanza ecologica e alla luce di alcune attività tradizionali consentite (e.g.: turismo nelle terre selvagge e coltivazione del papiro da parte di alcune comunità locali) e la salvaguardia delle aree collinari e montuose per prevenire il rischio da degrado ambientale e da disastri naturali. La necessità di restaurare l'ambiente e la gestione delle terre selvagge deve prendere in considerazione anche il ripristino delle aree forestali e la conservazione della diversità biologica – sia *in situ* che *ex situ* – e contenere gli impatti derivanti dal cambiamento climatico (Artt. 50-69).

Per implementare le adeguate politiche in tema di ambiente e *climate change*, l'*Act* crea una specifica *Environmental Protection Force*, costituita da un *Policy Committee on Environment*¹⁵, i cui compiti e la cui formazione sono disciplinate dalla *Schedule 2* del presente *Act*, da una *National Environment Management Authority*, a cui spettano poteri investigativi, consultivi (anche nella coordinazione con i vari trattati internazionali) e sanzionatori, e da altri organi e istituzioni a livello locale e distrettuale, che capillarizzano l'attività di coordinamento e di integrazione definita a livello nazionale (Artt. 6-30).

L'*Authority* è composta da *Technical Committees*, che forniscono relazioni tecnico-scientifiche per il monitoraggio ambientale, e da un *Board*, a cui spetta l'amministrazione dei fondi, stanziati dal governo e approvati dal Parlamento, e delle donazioni, ricevute da istituzioni e/o da associazioni private (il cosiddetto *National Environment Fund*). A quest'ultimo è sottoposto ogni anno il resoconto finanziario dell'*Authority* e del suo *staff*, in accordo con le disposizioni costituzionali e con il *Public Finance Management Act 2015*. L'*Authority* ha il compito di gestire i fondi per la tutela ambientale, di predisporre *report* annuali sullo stato del diritto dell'ambiente e dei diritti della natura e di attivare audizioni per monitorare la situazione o, eventualmente, per intervenire e prevenire eventuali rischi, anche attraverso il ricorso ad ispettori, patenti, udienze e commissioni d'inchiesta (Art. 122). In quest'ultimo caso, è data la possibilità all'*Authority* di

¹⁴ Secondo la dottrina del *public trust*, l'Art. 237(2) della carta costituzionale affida al Parlamento il compito di «create and develop parks, reserves and recreation areas and ensure conservation of natural resources and to promote the rational use of natural resources [...] to protect biodiversity».

¹⁵ Il *Policy Committee on Environment* è composto dal Primo Ministro, dal Ministro dell'Ambiente e delle Acque, dal Ministro dell'Agricoltura, dal Ministro delle Finanze, dal Ministro dell'Educazione, dal Ministro della Salute, dal Ministro delle Terre e dello Sviluppo Urbano, dal Ministro delle Autonomie Locali, dal Ministro del Genere, del Lavoro e dello Sviluppo Sociale, dal Ministro del Turismo, dal Ministro del Commercio e dell'Industria, dal Ministro dei Trasporti, dal Ministro dell'Energia e dello Sviluppo Minerario, dal Ministro degli Interni, dal Ministro della Difesa e dal Ministro dell'Informazione, della Comunicazione e della Tecnologia.

provvedere con sgravi fiscali o con incentivi economici per incoraggiare pratiche virtuose nei confronti dell'ambiente o con disincentivi e sanzioni per prevenire comportamenti deleteri dell'habitat naturale, in accordo con l'*Income Tax Act* attualmente in vigore (artt. 31-43 e 141 relativamente alla *Financial Security*). L'*Authority*, infatti, può agire direttamente per ripristinare l'ordine e la sicurezza dell'ambiente (*Environmental Restoration Order*), in caso di violazione e/o di pericolo (Art. 130), integrando i compiti di tutela e di preservazione affidati dalla carta costituzionale al Parlamento¹⁶.

L'azione dell'*Authority* e di tutte le istituzioni ugandesi per la prevenzione e il monitoraggio dei problemi ambientali si fonda prettamente sui principi della *mitigation hierarchy* e su meccanismi di compensazione. Per questo motivo, viene valutato l'impatto che ogni singolo atto o fatto ha sia sull'habitat naturale che sulla realtà antropica coinvolta, attraverso studi equilibrati che devono considerare la biodiversità ambientale, ma anche aspetti sociali ed economici degli abitanti (Art. 115), evidenziando l'importanza di base di studi, progetti e ispezioni commissionate da parte dell'*Authority* per avviare un monitoraggio in continua evoluzione (Art. 116).

L'*Act* disciplina i compiti di implementazione e di rafforzamento della tutela ambientale spettanti all'*Authority*, attribuendo ad essa specifici poteri di ripristino ambientale, inclusi poteri investigativi, inquisitori, di notifica, d'arresto, anche avvalendosi della cooperazione di pubblici ufficiali competenti (Artt. 122 e 126-138), e, pur se in cooperazione con l'autorità giudiziaria eventualmente interpellata e competente, sanzionatori (Artt. 170-173). Infine, la stessa *Authority*, in collaborazione con il Ministro dell'Educazione e dell'Istruzione, ha il compito di incentivare un corretto programma educativo e scolastico volto alla tutela dell'ambiente, allo sviluppo sostenibile e all'importanza della natura nel sistema sociale e politico nazionale (Art. 148). Per quanto riguarda il diritto d'accesso, ogni cittadino può accedere alle informazioni relative alla tutela e all'implementazione dei diritti della natura, in accordo con il testo della Costituzione e con l'*Information Act 2005* (Art. 146).

Il *National Environment Act 2019* rappresenta una rivoluzione copernicana nell'ambito del diritto dell'ambiente. Infatti, il testo della legge differenzia in modo significativo il concetto di ambiente e il concetto di natura. L'ambiente identifica un *corpus* oggettivo e inanimato, comprendente la ricchezza delle risorse naturali e della diversità ecosistemica, che può essere danneggiato dall'azione dell'uomo e, pertanto, deve essere tutelato e salvaguardato da norme adeguate e da azioni esecutive e programmatiche in grado di preservarne l'integrità (il cosiddetto diritto dell'ambiente). Al contrario, il concetto di natura, così come espresso nella legge ugandese, indica un *unicum* vivente e comprensivo di ambiente, di società e di cultura, che diventa soggetto titolare di posizioni giuridiche e di relazioni pari a quelle degli individui. Si tratta della Natura vista come Madre Terra, secondo un

¹⁶ L'Art. 245 della Costituzione dell'Uganda stabilisce che: «The Parliament shall provide for measures to protect and preserve the environment from abuse, pollution and degradation; to manage the environment for sustainable development; and to promote environmental awareness».

parametro antropologico e culturale che connette in modo olistico i rapporti umani e la loro esistenza con salvaguardia dell'elemento naturale. È un concetto già riconosciuto e tutelato a livello costituzionale dalle carte fondamentali di Bolivia (2009)¹⁷ ed Ecuador (2007)¹⁸, che, per prime, hanno inserito la Natura come soggetto giuridico attivo e vivo del diritto, in grado di ricorrere in giudizio per sostenere le proprie pretese e difendere le proprie posizioni giuridiche, e dalla recente giurisprudenza (Colombia¹⁹, India²⁰, Bangladesh²¹) e normazione di alcuni Stati (Nuova Zelanda²²).

Pertanto, riconoscere i diritti della Natura significa riconoscere a tutte le forme viventi, alla biosfera, agli ecosistemi e a tutti gli elementi naturali presenti in essi gli stessi diritti fondamentali e inviolabili riconosciuti all'individuo e, quindi, il diritto ad esistere, a mantenersi e a rigenerarsi. La protezione giuridica della Natura è una tutela rafforzata dell'ambiente che impone un rovesciamento tra elemento soggettivo ed elemento oggettivo, con l'introduzione di un concetto derivante da un parametro culturale e ancestrale, ovvero con la ricostruzione in chiave culturale e antropologica del rapporto tra uomo e natura, come fondamento dell'ordinamento nazionale²³. I diritti della Natura partono, dunque, dal presupposto che sia la Natura

¹⁷ L'art. 8 della Costituzione boliviana introduce i concetti indigeni del *sumak kawsay* e del *vivir bien* come fondamenti dell'ordinamento, in quanto recuperano il rapporto armonico tra individuo e natura e propongono un'impostazione costituzionale ecologica e culturale, basata sul ruolo della comunità e sull'importanza della *Madre Tierra* contro un sistema occidentale antropocentrico e capitalista.

¹⁸ Gli artt. 71 e 72 della Costituzione dell'Ecuador riconoscono i diritti relativi all'esistenza della Natura e alla sua *restauración*. Cfr.: S. Bagni, *Il sumak kawsay da cosmovisione indigena a principio costituzionale in Ecuador*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, Filodiritto, 2014, 73-100; S. Baldin, *I diritti della natura: i risvolti giuridici dell'ética ambiental exigente in America latina*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Le sfide della sostenibilità*, cit., 155-184; M. Carducci, *Il buen vivir come "autoctonia costituzionale" e limite al mutamento*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Le sfide della sostenibilità*, cit., 101-118. Cfr. anche: S. Baldin, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Giappichelli, 2019.

¹⁹ La *Corte Constitucional* della Colombia nel 2016 ha riconosciuto al bacino del fiume Atrato la soggettività giuridica, imponendo allo Stato di adottare le misure necessarie per salvaguardare il suo ecosistema (sentenza T-622). Cfr.: L. Perra, *L'antropomorfizzazione giuridica*, in *Diritto e Questioni Pubbliche*, Vol. 20 No. 2, 2020, 47-70.

²⁰ La *High Court* dello Stato indiano di Uttarakhand ha riconosciuto i fiumi Ganga e Yamuna come *living persons* e *legal persons* con tutti i diritti e i doveri attribuiti ad ogni soggetto di diritto, in continuità con la cultura locale e ancestrale del popolo (*Mohd. Salim v. State of Uttarakhand & others*, *Writ Petition (PIL) No. 126 of 2014*, March 20, 2017).

²¹ Nel 2019 l'*Appellate Division of the Supreme Court* del Bangladesh, sulla base di un ricorso proveniente dalla *High Court (Writ Petition No. 13989)*, ha riconosciuto ai fiumi del territorio nazionale lo stesso *status* giuridico degli esseri umani, per cui è possibile ricorrere in giudizio avverso il loro danneggiamento.

²² Si tratta del *Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017* che ha riconosciuto al fiume Te Awa Tupua il medesimo *status* di un individuo, sulla base del legame ancestrale tra il fiume (e, quindi, l'ecosistema naturale) e la locale tribù maori (i Whanganui) e in continuità con il diritto indigeno.

²³ L. Perra, *L'affermazione giuridica dei diritti della natura*, in *filodiritto*, 10.04.2019, filodiritto.com/l'affermazione-giuridica-dei-diritti-della-natura. Sulla qualificazione giuridica dei

stessa a trovarsi al centro della tutela e, quindi, a diventare soggetto titolare di protezione²⁴. È uno schema geocentrico o cosmocentrico fondato sull'importanza della natura²⁵. In esso, la tutela giuridica è completata da nozioni provenienti da altre discipline, quali la scienza ecologica, e comprende la consapevolezza che l'attività dell'uomo incide massivamente sulla Natura²⁶. Pertanto, è una visione alternativa in cui la Natura assume valore in sé e non in funzione dell'uomo, che, anzi, ne è in qualche modo soggetto e dipendente, perché stravolgere l'equilibrio naturale comporta anche una destabilizzazione della realtà antropica²⁷. Si tratta di un approccio giuridico-costituzionale sintetizzabile nel termine “demo-diversità”, ovvero una metodologia fondata sulla tutela prioritaria e non negoziabile di qualsiasi forma di vita, sulla distribuzione delle competenze tra Stati ed enti territoriali e sul coinvolgimento diretto delle popolazioni locali nelle decisioni pubbliche sul futuro²⁸.

Su questa stessa base, è affrontata anche la questione del cambiamento climatico, che la legislazione ugandese introduce come inerente all'atmosfera e, quindi, all'integrità della natura, proponendo soluzioni per mitigarne e prevenirne gli effetti negativi. Questo approccio rappresenta non solo un'innovazione, ma anche una sfida per lo Stato africano, che continua a soffrire gli impatti più gravosi dell'inquinamento globale e della trasformazione ambientale causata da lunghi periodi di siccità e di carestia, ponendosi come apripista per gli ordinamenti africani in tema di diritto dell'ambiente e di personificazione giuridica della Natura.

diritti della Natura, cfr.: M. Carducci, *Voce “Natura (Diritti della)”*, in R. Sacco (diretto da) e R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET, 2017, 486-521. Cfr. anche: AA.VV., *The Rights of Nature*, Council of the Canadians, 2011; C. Cullinan, *I diritti della natura. Wild Law*, Zeitgeist, 2012.

²⁴ V. De Lucia, *Towards an Ecological Philosophy of Law: a Comparative Discussion*, in *J. Hum. Rights & Envir*, Vol. 4 No. 2, 2013.

²⁵ L. Perra, *La natura e i suoi diritti*, in *Nomos*, No. 2, 2018, 1-17. Cfr. anche: L. Perra, *I diritti della natura e delle sue entità: qual è lo schema?*, in *filodiritto*, 14.10.2020, filodiritto.com/i-diritti-della-natura-e-delle-sue-entita-qual-e-lo-schema.

²⁶ P.J. Crutzen, *The Anthropocene*, in E. Ehlers, T. Krafft (Eds.), *Earth System Science in the Anthropocene*, Springer, 2006, 13 e ss.

²⁷ M. Carducci, L.P. Castillo Amaya, *Nature as “Grundnorm” of Global Constitutionalism: Contributions from the Global South*, in *Rev. Br. Dir.*, Vol. 12 No. 2, 2016, 154-165.

²⁸ La formula “demo-diversità” è stata coniata da Boaventura de Sousa Santos con particolare riferimento ai sistemi governativi per i diritti della natura in America latina e in Africa ed è chiaramente speculare al concetto scientifico ed ecologico di “biodiversità”. Infatti, mentre quest'ultima impone di conoscere la natura dei luoghi alla luce della diversità delle specie, nello stesso modo la “demo-diversità” è una metodologia politico-giuridica che deve essere adottata analogamente dalle istituzioni, prescindendo da uno studio astratto per prendere atto di ogni singola diversità. Per questo motivo, si basa sulla condivisione di priorità comuni a tutti sui bisogni naturali, sull'elaborazione di politiche integrate e di linee-guida condivise tra pubblico e privato, sul coinvolgimento di altre discipline scientifiche, sull'informazione e sulla diffusione dell'educazione. M. Carducci, *Voce “Natura (Diritti della)”*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, cit., 511-513. Cfr.: B. de Sousa Santos, *A difícil democracia: reinventar as esferas*, Boitempo editorial, 2016.

Il timore è che la nuova legislazione dell'Uganda possa rischiare di rimanere ferma ad una mera dichiarazione programmatica, senza una vera applicazione e senza provvedimenti di attuazione. Tuttavia, sotto la spinta dei giovani movimenti per la lotta al cambiamento climatico²⁹, che, in Africa, hanno acquisito una grande influenza, il governo, di recente, ha preso posizione per un vero e proprio cambiamento, per cui si auspica che il testo del *National Environment Act 2019* sia presto reso esecutivo con un'adeguata politica di implementazione.

²⁹ Solo per citare alcuni di questi movimenti, si ricorda brevemente: il lavoro di *Youth for Future Africa* della giovane ugandese Vanessa Nakate, portavoce dell'attivismo africano climatico, che si batte perché gli Stati garantiscano una piena giustizia climatica, reclamando una contestuale giustizia razziale, ovvero una decolonizzazione sociale ed economica del Sud del mondo dall'inquinamento provocato dai paesi ricchi; l'attività di *Rise Up*, fondato dall'ugandese Evelyn Acham, che ha portato avanti le ragioni climatiche dei paesi africani anche alla Cop26 tenutasi dall'1 al 14 novembre 2021 a Glasgow, promuovendo un'educazione adeguata e un'equa responsabilità per mitigare gli effetti nocivi dovuti allo sfruttamento selvaggio delle risorse naturali; infine, la campagna di sensibilizzazione *#birthdaytrees* della giovanissima Leah Namugerwa, che chiede di piantare alberi per contrastare l'incremento della deforestazione.