



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

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

4 • 2 • 2022



ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>

**DIRETTORE RESPONSABILE:** Angela di Gregorio

**VICE DIRETTORI:** Cristiana Fiamingo, Elisa Giunchi, Marzia Rosti, Daniela Vignati

**COMITATO SCIENTIFICO:**

Suren Avakian, Marie-Elisabeth Baudoin, Martin Belov, Fabio Bettanin, Armin von Bogdandy, Tanja Cerruti, Leïla Choukroune, Marco Cuzzi, Maria Cristina Ercolessi, Roberto Escobar, David Fonseca, Mario Ganino, Tania Groppi, Carlos Miguel Herrera, Reinhart Köbler, Anatoly Kovler, Mario Giuseppe Losano, Goran Marković, Mykhailo Minakov, Maurizio Oliviero, Ilan Pappé, Lucio Pegoraro, Hugues Rabault, Sabrina Ragone, Angelo Rinella, Elena-Simina Tănăsescu, Guillaume Tusseau, Tat'jana Andreevna Vasil'eva

**COMITATO DI DIREZIONE:**

Arianna Angeli, Benedetta Calandra, Roberto Cammarata, Rino Casella, Marco Cilento, Rosita di Peri, Filippo Dornetti, Simone Dossi, Caterina Filippini, Monika Forejtová, Simone Gianello, Valerio Giannattasio, Alessandro Guida, Raffaele Nocera, Raphael Paour, Daniela Pioppi, Mario Zamponi

**CAPO REDATTRICE:** Laura Alessandra Nocera

**VICE-CAPO REDATTRICE:** Sara Zanotta

**COMITATO DI REDAZIONE:**

Laura Abbruzzese, Arianna Angeli, Giovanni Cavaggion, Carlo Erba, Marco Aurelio Golfetto, Shawn Guido Guidi, Marco Morra, Christian Javier Mosquera Arias, Valentina Paleari, Giulia Rovelli

**REVISIONE LINGUISTICA:**

Christian Javier Mosquera Arias, Valentina Paleari, Giulia Rovelli

### SAGGI

- L. CORTI, *The Battle on the Second Amendment. The Issue of Private Ownership of Guns in the United States* .....p. 5-26
- C. CERAMI, *Civil Resistance from the End of the Cold War to the 21st Century: A Historical Perspective*.....p. 27-52

### SEZIONE SPECIALE – CLIMATE CHANGE IN ASIA, AFRICA AND LATIN AMERICA: POLITICAL AND LEGAL PERSPECTIVES

- V. NENMINI DILEEP, *Climate Change and Global Health Governance in Relation to the Global South and the Global North* .....p. 55-67
- M. ZAPPA, *“Greening” Speculative Urbanism? Space Politics and Model Circulation in South Korea and Vietnam’s Special Economic Zones* .....p. 68-86
- A. SINGH, *Environment-Conflict Nexus in the Sahel Region: Lake Chad as a Case in Point* .....p. 87-104
- V. ACQUAFREDDA, *Non basta dire green. Le politiche climatiche alla prova della realtà in Etiopia* .....p. 105-128

### CRONACHE DELLE ISTITUZIONI

- A. DAL RI, M. ALVES SOARES, *Le elezioni presidenziali dell’ottobre 2022 in Brasile. La vittoria di Lula e il bolsonarismo “in trance”* .....p. 131-141
- M. MORRA, *Lula ha vinto, Bolsonaro non è sconfitto* .....p. 142-149
- M. MERLATI, D. VIGNATI, *Gli Stati Uniti “arsenale della democrazia”. Il Lend-Lease Act dalla Seconda guerra mondiale alla guerra in Ucraina* .....p. 150-157

### RASSEGNE

- L. MUSSELLI, *La disciplina multilivello del turismo: fra interdipendenze globali e aspirazioni locali* .....p. 160-181

### RECENSIONI

- M.C. RIOLI, *Lorenzo Kamel, “Napoleone e Muhammad ‘Alī. Medio Oriente e Nord Africa in epoca tardo moderna e contemporanea”, Firenze, Mondadori Education, 2022* .....p. 184-188

**HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO (IN ORDINE ALFABETICO):**

VALENTINA ACQUAFREDDA, LAURA CORTI, CAROLA CERAMI,  
ARNO DAL RI JR., MOISES ALVES SOARES, MARIELE MERLATI,  
MARCO MORRA, LUCIA MUSSELLI, VIVEK NENMINI DILEEP, MARIA  
CHIARA RIOLI, ARUSHI SINGH, DANIELA VIGNATI, MARCO ZAPPA

4 • 2 • 2022



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

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

SAGGI



ISSN: 2612-6672

**SEZIONE SAGGI:**

- L. CORTI, The Battle on the Second Amendment. The Issue of Private Ownership of Guns in the United States
- C. CERAMI, Civil Resistance from the End of the Cold War to the 21st Century: A Historical Perspective



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## **The Battle on the Second Amendment. The Issue of Private Ownership of Guns in the United States**

*Laura Corti\**

### *Abstract*

The Second Amendment of the American Constitution arguably contains the formulation of the citizen's right to a private ownership of guns. This amendment, however, has been the protagonist of interpretative battles that have reached the Supreme Court of the United States, and that continue today despite the decision of the Court. The issue of private gun ownership presents itself as a multifaceted interweaving of political, legislative, and social motivations, and is destined to increasingly become one of the factors that highlight the internal fracture of the American society. The essay explores the main elements related to the issue and its socio-political motivations, developments, and consequences.

*Keywords:* United States of America – Private Ownership of Guns – Second Amendment – Gun Control – Gun Violence – National Rifle Association.

CONTENTS: 1. The Battle on the Meaning of the Second Amendment. 2. The Birth of a Gun Culture and Gun Control. 3. The National Rifle Association. 4. The Supreme Court. 5. The Current Situation in the US. 6. The Cultural Factor and the Problem of the Police. 7. Self-Defence against the Government and the Problem of Tyranny. 8. Guns are Here to Stay. 9. Gun-Control Advocates and the Problem of Gun Violence. 10. Biden and the Future of the Country.

---

\* Master's Degree in International Relationships (REL), Faculty of Political, Economical and Social Sciences, University of Milan (Italy). The essay was submitted to double blind peer-review.

## 1. *The Battle on the Meaning of the Second Amendment*

Among the topics that escalate passionate debates throughout the American public is the issue of private ownership of guns, or the right, arguably held by virtually every American citizen, to purchase and hold firearms without having to obtain special authorizations from state authorities. America has such a strong gun culture that, as for now, in the country there are more guns than people. And yet it is estimated that 316 people are shot in the country every day, and 111,551 every year, according to statistics that include both people who die and people who survive because of gunshots, murder, suicide, and accidents<sup>1</sup>. The issue of firearms is certainly one of the key points of American politics: it is often a major cause of diatribe in the Senate, with the National Rifle Association (NRA), America's preeminent gun rights organization, being one of the most influential players on the US political stage; also, this issue has been the protagonist of many disputes regarding the correct interpretation of the American Constitution, a question that remains unresolved to this day.

The Second Amendment is claimed to be the amendment in which the constitutional guarantee of the people's right to possess firearms can be found. The text of the Amendment reads as follows: «A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of the people to keep and bear Arms shall not be infringed»<sup>2</sup>. Unfortunately, the Second Amendment's wording is very unclear, and in addition to that, no notes were made of Senate debates during the time the amendments were being revised to be added to the Constitution; the notes of the House proceedings are also incomplete. The only recorded debate of the House of Representatives over the Second Amendment focused on a clause excepting conscientious objectors from serving in the militia, but on discussions regarding the other aspects of the draft there are no available and complete records. For these reasons, interpreting the real meaning of the amendment is a difficult task, and even today we cannot say that we have definitive answers as to what the founding fathers meant by this amendment.

As far as constitutional interpretation is concerned, the U.S. Supreme Court has addressed the issue only in a few cases. It was attorneys, activists, and scholars who have often done a pioneering work. They started a debate over the Amendment's meaning, which produced two main interpretations.

On one side there is the individual rights theory, whose advocates stress the Amendment's second clause ("the right of the people to keep and bear arms, shall not be infringed"). They maintain that this right has always belonged to the citizens individually, since the body of the Militia corresponded to the body of the people, who were expected to perform in the Militia bringing privately owned weapons whenever called<sup>3</sup>. It is suggested that the right to own arms belonged traditionally to the British, and that that of owning arms and participating in the militia (which comprehended all able-bodied men

---

<sup>1</sup> Brady Campaign to Prevent Gun Violence, *Key Statistics*, using data from The Centers for Disease Control (CDC) of the most recent years available (2015-2019). For the consultation of the data, see [bradyunited.org/key-statistics](http://bradyunited.org/key-statistics).

<sup>2</sup> Lexisnexis, *The U.S. Constitution*, Abridged Edition, 2013.

<sup>3</sup> J.L. Malcolm, *To Keep and Bear Arms: The Origins of an Anglo-American Right*, Harvard University Press, 1994. The Militia, though, consisted of all able-bodied adult white males, excluding groups such as slaves, free Blacks in the South, adult women, minors, or the elderly.



between sixteen and sixty years of age) was a duty of the Englishmen. This English heritage then travelled across the Atlantic. But the American context was different: one of the main themes that the advocates of the individual rights theory usually highlight is that of describing the early American world as a place where arms were common and widespread among the population because of the high number of threats that the settlers had to face (Indians, hostile European forces, blacks). They argue that, because of these internal and external threats, the Americans could not afford to have unarmed citizens, and that the militia was therefore a very important, universal, and active institution on which the survival of the colonies depended. Individual rights proponents admit, though, that the fact that the Amendment itself links the right to own guns to the militia suggests that the two concepts cannot be totally decoupled. But they solve the question by suggesting that the armed citizenry should be viewed as an inchoate militia, that can be called upon in times of emergency, thanks to a proficiency in the use of firearms acquired through personal pursuits.

On the opposite side we find the collective rights theory<sup>4</sup>. Supporters of this theory focus on the Amendment's first clause ("A well-regulated Militia, being necessary to the security of a free State"): they argue that the right to keep and bear arms refers to the Militia only: that implies that the right belongs to the collective body of the people only when performing their duty in a "well-regulated" militia. These advocates suggest that the purpose of the amendment was to help maintain state militias and avoid giving the federal government exclusive access to military power, not to create a universal and indiscriminate right to possess guns for the entire population. The Founders, it is argued, were instead trying to reassure the antifederalists who feared that, since as stipulated in the Constitution it was Congress who had the upper hand in handling the militia, the former would choose to disarm the latter. And once the militia was eliminated, the government would have the power to establish a tyranny. Therefore, James Madison, who introduced the proposed Amendments in Congress, was simply writing the amendment to prohibit the federal government from disarming the militia, hence reassuring the antifederalists about the problem of tyranny.

In addition to that, collective rights theory proponents note that, when Madison was drafting the Bill of Rights, only one of the thirteen states (Pennsylvania) had an individual right to bear arms provision in its Constitution: indeed, Massachusetts and North Carolina had arms bearing clauses in their constitutions too, but they only granted a collective right (while Vermont cannot be added to the list, since it wasn't a state yet). The federalists, who did not want to weaken the government, were the winners of the great Constitutional debate: therefore, collective rights advocates argue, Madison had no reason to introduce a dangerous right (an individual one) that only one state recognized<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> C.T. Bogus, *The Hidden History of the Second Amendment*, in *U. C. Davis Law Review*, No. 2, 1998; P. Finkelman, "A Well Regulated Militia": *The Second Amendment in Historical Perspective*, in *Chicago-Kent Law Review*, Vol.76, 2000.

<sup>5</sup> P. Finkelman, *The Living Constitution and the Second Amendment: Poor History, False Originalism, and a Very Confused Court*, in *Cardozo Law Review*, Vol.37, 2015.

## 2. *The Birth of a Gun Culture and Gun Control*

In pre-revolutionary America the number of people who owned firearms was not as high as it is commonly thought; instead, not many Americans owned a gun, and even fewer of them knew how to use it. Indeed, firearms began to be more widely used only in the mid-1830s, when a hunting subculture emerged in America, perhaps because of a desire to emulate the idealized British gentlemen. But it was only during the 1840s and 1850s that a true shift happened: by that time the U.S. government was finally well supplied with arms, and the country did, at last, have quite a large stockpile of guns. Also, because of the Mexican-American war, a vast new area of the country was opened to occupation, and many people decided to head west, and to equip themselves with weapons to face that journey; but guns never dominated frontier life. But even if, during the last decades of the nineteenth century, the number of guns in the hands of civilians was increasing, that did not instantly transform the country: most communities in the United States remained quiet, peaceful places.

And yet, the spread of the United States across the continent, the Mexican War and the consequent growth of the number of gunmakers in the country, added to the improved popularity of guns due mostly to the diffusion of hunting and militarism, fed the enthusiasm of Americans for guns<sup>6</sup>. Indeed, one of the factors that contributed to the scarce presence of weapons in early America was the fact that many of the firearms came from Europe, and the number of gunsmiths in America was incredibly low; also, firearms made of iron rusted and decayed quickly, and it was difficult to maintain them in working conditions. They were also quite expensive, and both urban dwellers and farmers in settled areas had little need for them. But, especially as a consequence of the American Civil War, the American production of firearms increased exponentially, and their quality improved. Samuel Colt was the emblem of this shift: he founded his gun factory in 1848, when pistols were not widespread yet, but much later he tried to link his guns to the image of the innocent travellers, heading west and facing hordes of Native Americans. Colt made available for everyone a beautifully crafted firearm, that he sold along with a series of instructions on how to use it. Hence, given this rise in the production of firearms, for the first time shops specializing exclusively in the sale of arms were opened, and the subculture of gun enthusiasts became more popular.

Subsequently, the roaring twenties witnessed some of the worst gang wars in American history, wars that would have great effect on gun control legislation. In those years, extremely violent confrontations between gangsters, and between gangsters and the police, were becoming so common that a sense of urgency started to emerge: in an era that witnessed a huge growth of information technologies, all the news were filled with crime stories, which heightened the public's distress, especially given the police's ineffectiveness in combating the modern outlaws. That climate helped to solidify the belief that the federal government should do something to fight criminals and their guns, who thrived in the jurisdictional cracks between the states<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> About the issue of firearms during the nineteenth and twentieth century, see: M. Waldman, *The Second Amendment: A Bibliography*, Simon & Schuster, 2014; A. Winkler, *The Secret History of Guns*, in *The Atlantic*, 2011.

<sup>7</sup> A. Winkler, *Gunfight: The Battle Over the Right to Bear Arms in America*, W. W. Norton & Company, 2011.

This sort of assertions fit perfectly with President Roosevelt's philosophy: his New Deal was meant to extend the government's hand to help all Americans. Traditionally, it was the states who were in charge of most government affairs, and Roosevelt's decisions were aimed at changing this dynamic and have the federal government take on authority over many areas, thus expanding federal power at the expenses of the states. Part of the New Deal were also gun control and the fight to crime: federal crime law was considered indispensable for national recovery. Of course, the traditionalists were opposed to this federal push in the fields of crime and of guns, but the decision sounded overall justified by the nationwide character that crime had assumed in those years. Roosevelt and his attorney general Homer Cummings wanted in fact to expand the government's power to reach over criminals and their weapons.

In order to achieve that goal, gun-control laws were necessary. It's important to notice that not much existed in terms of precedents of federal gun legislation; but the historical moment when Cummings was operating was a delicate one: for forty years the Court had invalidated many federal laws, with the motivation that, in its opinion, Congress was exceeding its authority under the Constitution. And the Constitution doesn't contain provisions that authorize the government to restrict guns. Therefore, Cummings found another way to bypass this problem in order to restrict criminal's access to guns. His proposal was simple: to raise taxes on firearms. In fact, if it is true that the Constitution doesn't explicitly grant the federal government a right to restrict guns, it is also true that it does explicitly grant it a very broad right to tax, and the right to tax can mean the right to eliminate. And by 1934, nearly everyone understood the importance of eliminating the types of guns that were mostly used by criminals.

Hence, the National Firearms Act of 1934 was adopted: it imposed a very high tax on certain types of firearms (machine guns, short-barreled shotguns – known as sawed-off shotguns – and some rifles), and it required owners to register with federal authorities. This latter decision made it so anytime someone was seen carrying those weapons, they could be checked and put in prison for noncompliance in case they weren't registered. Within a few years, almost no law abiding civilians owned those kinds of firearms, and for criminals owning them had become much more dangerous and difficult. That first gun control law was so successful that four years later Congress decided to pass another one: the Federal Firearms Act of 1938. This gun control law served to prohibit felons from buying firearms and to introduce licensing and record-keeping for gun dealers.

After that, the Mulford Act of 1967, along with the federal Gun Control Act and the Omnibus Crime Control and Safe Streets Act (both of 1968) were the strictest gun control laws of the 1960s<sup>8</sup>. These laws were the first serious attempts at gun regulation since the 1930s, and they were born as a backlash against armed blacks. In fact, since the late 1950s, as guns were inexpensive and easily available, those who tried to push new restrictions were quite unsuccessful. A grim example can be found in the failed attempt of Senator John F. Kennedy to introduce a bill to obstruct the importation of surplus military firearms; five years later Lee Harvey Oswald assassinated President Kennedy with an Italian military surplus firearm, purchased by mail-order. But in the 1960s the Black Panthers and other similar extremist organizations inspired some of the strictest gun control laws in American history and caused the birth of the modern gun rights

---

<sup>8</sup> P.J. Charles, *Armed in America: A History of Gun Rights from Colonial Militias to Concealed Carry*, Prometheus, 2018.

movement; these laws, advocated by rural white conservatives, mostly aimed at disarming urban black leftist radicals.

Furthermore, the Brady Handgun Violence Prevention Act of 1993 should also be noted as another major gun law. In 1981, at the Hilton Washington Hotel a man named John Hinckley Jr. fired six shots towards President Ronald Reagan, his press secretary James Brady and other two people; no one died, but Brady ended up permanently paralyzed, and his wife became an activist for new gun laws. Her signature proposal was for a law known as the Brady Bill: it required gun purchasers to wait several days before they could receive the purchased gun, and during that time law enforcement had to do a background check on the buyer. The bill was enacted in 1993, and it mandated a five-day waiting period for handgun purchases. At his trial Hinckley was found to be insane, and the waiting period was designed to prevent people who were mentally ill – like Hinckley – or criminals from buying firearms.

### **3. *The National Rifle Association***

The National Rifle Association (NRA), America's biggest gun rights advocacy group, was founded by George W. Wingate and William C. Church in 1871<sup>9</sup>. Initially the goal of the association was to promote and encourage rifle shooting. The organization's president in the 1930s, Karl T. Frederick, was a hunter and a proponent of gun control; the whole NRA, under his leadership, promoted and even sponsored gun control legislation nationwide, and was a force pushing the country towards more restrictive gun control laws.

And yet, slowly but gradually the organization began to change, until it became America's greatest gun rights advocacy group. This change began in the 1960s, when the momentum for gun control began to shift precisely because of the Black Panthers and because of the wave of race riots that were very hard to repress, given the steady stream of gunfire. In fact, in that period millions of firearms were available, and the percentages of gun-related murders, aggravated assaults and armed robberies were increasing exponentially; in that situation, even federal reports were blaming the easy availability of guns for the riots and were asking for more firearms control.

In that period the leadership of the NRA was still supporting gun control measures and focusing only on the original goals of the association, that were hunting and recreational shooting. Maxwell Rich, who was executive vice president of the NRA in 1976, even decided to sell the association's building in Washington D.C. and to retreat from political lobbying in order to focus on outdoorsman activities and environmental awareness programmes. He wanted to relocate to Colorado Springs, to reflect the association's opinion that guns were primarily about sports, hunting, and marksmanship. That was a decision that was quite unpopular among other members of the association; those unhappy gun rights advocates who had been let down by Rich started to gather around a man named Harlon Carter. Carter and the dissidents valued guns as a means of self-defence, protectors of liberty, instruments to fight back.

---

<sup>9</sup> About the history of the NRA, see: L.A. Coleman, *When the NRA Supported Gun Control*, in *Time*, 2016; F. Smyth, *The NRA. The Unauthorized History*, Flatiron Books, 2020; A. Winkler, *Gunfight: The Battle Over the Right to Bear Arms in America*, cit.

At its May 1977 annual meeting, Carter took advantage of one of the NRA's bylaws, which held that the group was required to take into full consideration any motion made by members. The dissidents started to propose a series of changes to modify the way in which the board and the leaders were chosen. The very next day, they managed to get rid of Rich and the old guard, and to elect Carter as the new executive vice president. Under the new leadership, the NRA became an incredibly powerful force committed to a rigid opposition to gun control, that followed the idea that guns were about self-defence, and not just hunting. The membership, fund-raising, and influence of the NRA skyrocketed. Its motto changed, from "Firearms safety education, marksmanship training, shooting for recreation" to "The right of the people to keep and bear arms shall not be infringed."

That shift was possible because during the 1970s, as never before, social issues such as racial integration, civil rights, abortion, the rights of women or homosexuals or the issue of firearms were transformed into political issues capable of polarizing the population<sup>10</sup>. Conservatives in the 1970s and 1980s were trying to dismantle the legacy of the New Deal and take control of the Republican Party by creating a coalition of conservative Catholics, Evangelical Christians, and Southern Democrats. And finally, during Reagan's presidency, the right to own weapons became a major conservative claim. Before that, gun ownership had never been a political issue, nor had it been at the centre of a constitutional debate; Malcolm X, a leading Black activist in the 1960s, was one of the first to speak of the Second Amendment and of the right, guaranteed by the Constitution, held by everyone to own firearms. As we have seen, this position was embraced by the NRA only in the late 70s: the struggle for the right to own guns became part of the conservative political party, and even though it was born in the 60s within the Black Power movement, it began to instead distinguish the emerging movement of White Power in the 70s.

The NRA has, since then, strongly opposed every proposal regarding gun control. Wayne LaPierre, Carter's most important successor who became executive vice president in 1991, always presented himself as an extremist when it comes to Americans' right to own guns; in fact, every time someone tried to propose a gun law, LaPierre was quick to warn against the danger of complete confiscation. Furthermore, thorny is the question of financial support for the NRA from the firearm industry. Studies have revealed how the association received tens of millions of dollars from its gun industry partners<sup>11</sup>. The most generous donors join the "Golden Ring of Freedom", a group of so-called patriots «who are seeking to secure the future of freedom»<sup>12</sup>. The industry supports the NRA so that the association can develop and maintain a market for their products.

#### **4. The Supreme Court**

The U.S. Supreme Court's position has drastically changed over the years too: in *District of Columbia v. Heller* (2008), the Court decided to embrace for the first time the individual rights view regarding the Second Amendment. It was a drastic change

---

<sup>10</sup> J. Lepore, *These Truths: A History of the United States*, cit.

<sup>11</sup> J. Sugarmann, M. Langley, *Blood Money – How the Gun Industry Bankrolls the NRA*, Violence Policy Center, 2011; J. Sugarmann, *Blood Money II – How Gun Industry Dollars Fund the NRA*, Violence Policy Center, 2013.

<sup>12</sup> NRA official website, *Ring of Freedom*, at [nraringoffreedom.com/](http://nraringoffreedom.com/).

considering that «for 218 years, judges overwhelmingly concluded that the amendment authorized states to form militias, what we now call the National Guard. Then, in 2008, the U.S. Supreme Court upended two centuries of precedent»<sup>13</sup>. Indeed, the opinion of the pre-*Heller* Supreme Court was especially visible with glaring clarity in the 1939 case *United States v. Miller*, where the Court established that the right to keep and bear arms was meant to only protect the right of the states to maintain an armed militia. That decision was maintained over the seventy years that followed: and that is, that the amendment protected a collective right. The Court had many opportunities to clarify or modify the meaning of the Second Amendment, but it never did until the *Heller* case.

Advocates of the collective and of the individual rights view hold two very different positions regarding the Supreme Court's behaviour. Individual rights view advocates tend to say that before the 2008 case of *District of Columbia v. Heller* and the subsequent 2010 case *McDonald v. City of Chicago*, the federal courts had simply not been looking at the Second Amendment<sup>14</sup>. Or, perhaps, it was taken for granted that the Second Amendment only concerned and limited the federal government, while the states remained free to regulate the possession and carry of firearms at their discretion, even though there wasn't a guaranteed constitutional right that approved of that.

But according to the advocates of the collective rights view, the history of the Second Amendment's interpretation is not so simple and straightforward. The United States Supreme Court did address the Amendment, three times: in 1876 (*United States v. Cruikshank*), in 1886 (*Presser v. Illinois*), and in 1939 (*United States v. Miller*). In these cases, the Court held that the Amendment referred to the militia, and that what the militia is is defined in Article I, Section 8 of the Constitution (according to which the militia is organized by Congress and subject to both federal and state control). Hence, it was the collective right model that remained widely accepted and uncontroversial for all those years. And «from the time law review articles first began to be indexed in 1887 until 1960, all law review articles dealing with the Second Amendment endorsed the collective right model»<sup>15</sup>. The very first article advocating the individual right interpretation was a student's article that appeared only in 1960.

It was only between 1970 and 1989 that the articles endorsing the individual right model outnumbered the others (twenty-seven to twenty-five). However, sixty percent of those articles were written by lawyers employed or funded by the NRA or other similar organizations<sup>16</sup>.

## 5. *The Current Situation in the US*

Regardless of how exactly this situation unfolded, it is clear that today in the U.S. the possession of firearms is a widespread phenomenon. In fact, even though only 32% of adults personally own a gun and 44% report living in a household with a gun, only 21%

---

<sup>13</sup> M. Waldman, *The Second Amendment: A Bibliography*, cit., XII.

<sup>14</sup> R. J. Cottrol, *Second Amendment: Not Constitutional Dysfunction but Necessary Safeguard*, in *Boston University Law Review*, Vol.94, 2013; R. J. Cottrol, *The resurgent Second Amendment*, in *Tulsa Law Review*, Vol.47, 2011.

<sup>15</sup> C. T. Bogus, *The History and Politics of Second Amendment Scholarship: A Primer*, in *Chicago-Kent Law Review*, Vol.76, 2000, 4-5.

<sup>16</sup> P. Finkelman, *The Living Constitution and the Second Amendment: Poor History, False Originalism, and a Very Confused Court*, cit.

of Americans (39% among Democrats, 8% among Republicans) would support a repeal of the Second Amendment (compared with 60% in opposition)<sup>17</sup>; but it should also be noted that almost 60% of registered voters are in favour of stricter gun laws<sup>18</sup>. In order to better inquire into this state of affairs, it might be useful to briefly look at the federal rules in force nowadays, and then focus on an ideological analysis on the motivations of the anti-guns and pro-guns deployments.

Federal law requires that people wishing to purchase any type of firearm from licensed gun dealers fill out a Firearms Transaction Form and have their names run through the National Instant Criminal Background Check System (NICS), operated by the FBI and established as a result of the Brady Act (1993) requirements<sup>19</sup>. This system is designed to prevent people who have been convicted of a felony, people who have been convicted of domestic violence misdemeanour or are under restraining order, people who are mentally ill, drug addicts, aliens unlawfully in the U.S., fugitives from justice, and people dishonourably discharged from the armed forces from buying a firearm. Everyone else over eighteen years of age is allowed to purchase a long gun, and everyone over twenty-one years of age may purchase a handgun<sup>20</sup>. Still, gun control measures such as background checks, bans for the mentally ill and felons, and even bans on certain types of firearms (the automatic ones) are agreed upon by almost everyone. The NRA is an exception: although it appears to support the ban regarding mentally ill people, it continues to try to block nearly all firearm restrictions, and there seems to be evidence to support the organization's willingness to allow former felons to have their guns-related rights restored<sup>21</sup>.

This system, however, has enormous loopholes, the biggest of which is probably the fact that private sales are exempt from these regulations. In addition to that, federal agencies must destroy their records relating to approved background checks, because the NRA doesn't want the government to possess a record of gun owners so that, in case the government turns tyrannical, it won't be able to carry out gun confiscation. And in the meanwhile, gun injuries are the leading cause of death among U.S. children, teens and high school students, and people who have access to firearm are at twice the risk of homicide and more than three times the risk of suicide compared to those who do not own or have access to firearms. There are more than 393 million guns in circulation in the United States (120.5 guns for every 100 people)<sup>22</sup>. We will see later in more detail why gun violence in the U.S. is a huge problem, but first we will introduce an examination of the three main ideological positions regarding the issue of guns. The first to be analysed

---

<sup>17</sup> The data is obtained from a February 2018 research by the Economist and YouGov, available via the link [d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/h8n9gvrqyj/econTabReport.pdf](https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/h8n9gvrqyj/econTabReport.pdf).

<sup>18</sup> Morning Consult + Politico, *National Tracking Poll*, May 2022, available at [politico.com/f/?id=00000180-f931-de59-a7ec-f9357da90000&nname=playbook&nid=0000014f-1646-d88f-a1cf-5f46b7bd0000&nrid=0000015c-f033-d1a7-a95c-fa7fc5db0000&nlid=630318](https://politico.com/f/?id=00000180-f931-de59-a7ec-f9357da90000&nname=playbook&nid=0000014f-1646-d88f-a1cf-5f46b7bd0000&nrid=0000015c-f033-d1a7-a95c-fa7fc5db0000&nlid=630318).

<sup>19</sup> FBI, *About NICS*, at the website [fbi.gov/services/cjis/nics/about-nics](https://fbi.gov/services/cjis/nics/about-nics).

<sup>20</sup> For further information on guns laws, see the Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF) official website, available at the link [atf.gov/rules-and-regulations/laws-alcohol-tobacco-firearms-and-explosives](https://atf.gov/rules-and-regulations/laws-alcohol-tobacco-firearms-and-explosives).

<sup>21</sup> For more information regarding the organization's positions on different topics, see the NRA official website at [nra.org/get-the-facts/](https://nra.org/get-the-facts/).

<sup>22</sup> For more information, see Small Arms Survey, *Estimating Global Civilian-Held Firearms Numbers*, June 2018, [web.archive.org/web/20180620231909/http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/T-Briefing-Papers/SAS-BP-Civilian-Firearms-Numbers.pdf](https://web.archive.org/web/20180620231909/http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/T-Briefing-Papers/SAS-BP-Civilian-Firearms-Numbers.pdf).

will be that of the gun-rights advocates, i.e., those who do not negatively evaluate the presence of so many firearms in the U.S., and who rather support the elimination or reduction of the regulations that concern them. The second position is that of those who are dissatisfied with the American system as far as firearms are concerned, but think that the situation has gotten too out of hand, and can't change. And finally, the gun-control deployment is made up of those who negatively evaluate the presence of guns in the country, and who support those measures aimed at strictly controlling the use and sale of firearms.

## 6. *The Cultural Factor and the Problem of the Police*

The most popular argument of the gun-rights advocates<sup>23</sup> is represented by the saying “it’s not guns, it’s culture”: in their opinion, guns are not evil *per se*, but are instead just an instrument that can be used with bad or good intentions; in any case, the responsibility falls on the person, not on the gun. Gun rights proponents claim that the problem is, instead of the number of firearms in circulation, the presence of such a large number of criminals and criminal subcultures in America. They argue that a knife too can cause a great deal of damage, but nobody would think of blaming the knife for it; instead, the fault would lie with the people willing to use it with bad intentions. Therefore, they continue, taking the guns out of the hands of the “good people” would not improve the situation: they should be able to protect themselves, and that’s the solution to stop violence. In their opinion that’s precisely what happened in Texas, on December 29, 2019: an armed man entered the West Freeway Church of Christ in White Settlement and shot two people as service began; at that point, a “good man with a gun” used his own weapon and killed him. «When events arise, you’re going to do one of two things. You’re either going to step up and do what’s right or walk away. And I’m not one to walk away», he commented<sup>24</sup>. Gun-rights advocates therefore believe that it is the level of violence in the U.S. that justifies the American situation: people need their weapons because of all the criminal subcultures that the country hosts.

But the question of whether we can really speak of an American cultural exceptionalism is an insidious and difficult one. If we start from the assumption that it’s possible to compare the U.S. to other western industrial nations because of their similarities – correlating dissimilar societies would make comparisons highly problematic – then the country really does stand out: countries comparable in terms of development have much lower assassination rates due to firearms. And in fact, the U.S. has 5% of the world population, but 40% of privately owned firearms. The country stands out even when considering its Constitution<sup>25</sup>: as of today, almost no country in the world (except for Mexico, Guatemala, Haiti) has in its constitution a formulation of a citizens’ right to arms. But it is also true that there are other countries that have a very high rate of private firearms possession. And yet, their rates of gun violence are much lower than those of the

---

<sup>23</sup> Author’s interview to Robert Martin, ex chief of police in Alpine, Texas.

<sup>24</sup> Frank Heinz, NBCDFW, ‘*Good guy with a gun’ who stopped church gunman receives Texas’ highest honor*, 13 January 2020, [nbcdfw.com/news/local/man-who-took-out-church-gunman-to-receive-states-highest-civilian-honor/2290236/](https://nbcdfw.com/news/local/man-who-took-out-church-gunman-to-receive-states-highest-civilian-honor/2290236/).

<sup>25</sup> Constitutional Design Group, *Right to Bear Arms report*, May 2008, available at [comparativeconstitutionsproject.org/files/cm\\_archives/right\\_to\\_bear\\_arms.pdf?6c8912](https://comparativeconstitutionsproject.org/files/cm_archives/right_to_bear_arms.pdf?6c8912).



U.S. While gun-rights advocates point at culture to explain this fact, the solution might not be as straightforward. Switzerland, for example, not only has a significantly lower number of firearms per person, but we should also take into consideration that most guns in Switzerland are in the hands of people with extensive military training, that automatic weapons are banned, that sale of ammunition is restricted, that those who wish to purchase a gun must get a permit-to-purchase issued by the police (who will thoroughly investigate the applicant's criminal records, addiction problems, psychiatric condition, and so on)<sup>26</sup>. Therefore, although a culture of responsible gun ownership (or lack thereof) can surely be influential, it seems like, firstly, there is a direct correlation between the number of guns in a country and the rate of gun-related violence (in fact, not surprisingly, Switzerland still has the highest rates of gun violence in Europe), and secondly, the rules in force in a country can greatly influence gun violence rates, with the United States being an atypical example of a country with a high gun presence combined with a not so efficient regulatory system.

However, it is often unclear to the European public why a population could have such a great desire to arm themselves, rather than rely on the police. There are multiple answers for this question: for hunting, for protecting themselves and their families from criminals, for protecting themselves and their families from the government (and sometimes the police themselves).

Gun-control advocates often argue that the average citizen is not prepared to properly handle a situation requiring deadly force in self-defence: they lack the training and the temperament necessary to act responsibly in such a situation. They also argue that genuine cases of successful self-defence are rare, and anyway not worth the carnage caused by the widespread availability of guns that America has. According to gun-rights advocates<sup>27</sup>, that is simply not true: they affirm that defensive gun use, including brandishing firearms to scare criminals away, is very much exploited and useful. But at the same time, they admit that many estimates<sup>28</sup> on this are controversial on the basis of a presumed pro-gun bias and are also highly dubious. Still, according to them, we might have to consider that strict limitations on gun ownership or the right to self-defence might have the consequence of increasing America's homicide rate. Indeed, in some surveys felons have indicated that they have been deterred by armed citizens, and that they often do what they can to avoid houses whose occupants are known to be armed<sup>29</sup>. The perception that firearms ownership stops a lot of crime is popular among the police too<sup>30</sup>.

The desire to own weapons, particularly in the nation's more violent zones where the law has failed to protect the people, is strong. It is important to understand that some groups of citizens, especially minorities, feel like the government and law enforcement are not protecting them enough, leaving them with no choice but to take matters into their own hands. «State tyranny can come in other forms, including the deliberate refusal of

---

<sup>26</sup> See the *Order on weapons, weapon accessories and ammunition*, of July 2<sup>nd</sup>, 2008, available on the website of the Swiss confederation [fedlex.admin.ch/eli/cc/2008/767/it](http://fedlex.admin.ch/eli/cc/2008/767/it).

<sup>27</sup> R.J. Cottrol, *Submission is not the Answer: Lethal Violence, Microcultures of Criminal Violence and the Right to Self-Defense*, in *University of Colorado Law review*, Vol.69, 1998.

<sup>28</sup> P.J. Cook, J. Ludwig, *Summary Report, Guns in America: Results of a Comprehensive National Survey of Firearms Ownership and Use*, Police Foundation, 1996.

<sup>29</sup> J.D. Wright, P.H. Rossi, *Armed and Considered Dangerous: A Survey of Felons and Their Firearms*, National Institute of Justice, 1994.

<sup>30</sup> Author's interview to Bill Henderson, detective in Huntingdon, Pennsylvania.

authorities to protect unpopular groups from violence by hostile majorities»<sup>31</sup>. Gun-rights advocates speak about the importance of a right to own arms for those who have long been denied the state's protection. Surely the rate of crime and violence in some American neighbourhoods and its impact for a significant part of the population are huge problems, so much so that homicide has become the leading cause of death of young black men<sup>32</sup>. And while supporters of firearms regulations contend that this has probably far more to do with the large number of firearms present in these neighbourhoods, gun-rights activists maintain that this catastrophe is linked with a longstanding mutual distrust between poor black communities and the police, sentiments that are fuelled by incidents of police brutality and by hostile encounters. Many residents of the most run-down neighbourhoods believe that the whole criminal justice system and the police are indifferent and unwilling to take action to protect them.

In addition to that, many complain about the alleged transformation of police officers into quasi-soldiers, backed up by armoured vehicles and automatic weapons. While in the past the American military force was the militia, Americans have now learned to rely on a professional police force. Now, the argument goes like this: given that the purpose of the Second Amendment was to provide a popular check against a potentially tyrannical government, isn't it true that this professionalization of community and national security makes the right to own arms even more important? And also: isn't the concept of a militia of the whole worth re-examining<sup>33</sup>? Therefore, gun-rights activists go as far as to suggest that private citizens should not only be allowed to own weapons, but that they should also be encouraged to acquire proficiency in the use of arms in order to participate in the defence of the community or the nation (rather than relying on a professional military force, on a separate caste for "survival").

## ***7. Self Defence against the Government and the Problem of Tyranny***

There is another reason why gun-enthusiasts oppose disarming citizens. In their opinion, we can see from the many examples that the twentieth century offers us what happens when the state has an unchecked monopoly of force: several millions of people were murdered by their own governments. Although this could be considered a process of oversimplification or distortion of history, they nevertheless affirm that if only, when people like Hitler, Stalin, Mao and Pot Pot gained control of their national governments, there had been millions of armed and resisting citizens, things would have gone differently, and those dictators would not have become mass murderers. They are also convinced of the fact that the nations of the world should not make Americans apologize for their unique situation, but that they should instead learn from it, since the right of citizens to bear arms is a guarantee against an arbitrary government, a safeguard against tyranny.

And when faced with the argument that a population equipped with small arms would be unable to resist effectively to a modern military force, they respond that an armed

---

<sup>31</sup> R.J. Cottrol, *Submission is not the Answer: Lethal Violence, Microcultures of Criminal Violence and the Right to Self-Defense*, cit., 848.

<sup>32</sup> R.J. Cottrol, R.T. Diamond, *In the Civic Republic: Crime, the Inner City, and the Democracy of Arms – Being a Disquisition on the Revival of the Militia at large*, in *Connecticut Law Review*, No. 5, 2013.

<sup>33</sup> *Idem*, 1622.

population would work as a deterrence, and that it would help avoid such a situation in the first place. And to the argument that in contemporary America, with its democracy and open access to the legislatures and the courts, such considerations are out of place, they answer that even in Nazi Germany few people saw the dictatorship coming, until it was too late. The NRA insinuates that no nation is forever immune from the kinds of evil that have haunted humanity for thousands of years: for that reason, it is argued, people should not render themselves helpless.

From the early 1990s, though, this insurrectionist rhetoric started to attract all kinds of conspiracy theorists. Groups of men and women started to organize themselves to fight off the government, and even to prepare for an eventual invasion of the U.S. by the United Nations. They are united by a conspiratorial view of the government, which they claim is trying to take away their guns in order to subjugate the population (and eventually put in place a new genocide)<sup>34</sup>.

## 8. *Guns are Here to Stay*

There is a group of people who don't necessarily cherish the fact that America is so full of firearms, and who are in favour of a series of measures of gun-control to stem the problem; but they are also convinced that taking guns away from the U.S. is simply impossible. Gun-rights advocates, it is argued, should stop being so stubborn and refusing to see how reasonable and needed gun-control measures are, and gun-control advocates should stop making absurd proposals that are not only impossible, but even damaging to the cause.

It is common for the American public and politicians to respond to shootings by asking for meaningful actions to improve the country's safety. For example, on December 14, 2012, after Adam Lanza took his mother's gun, entered the Sandy Hook Elementary School in Newton and killed twenty-six people (most of which were little kids), advocates of gun control answered by proposing to ban guns, and a Senator promised to introduce to Congress a proposal to re-enact an assault weapons law<sup>35</sup>. On the other hand, the NRA also reacted as usual: after refusing to speak about the shooting for a whole week, LaPierre blamed everything (violent video games, the media, the lack of a better database of mentally ill people, and so on) but Lanza's access to guns for the Sandy Hook tragedy. He also said that the only answer to gun violence was more guns: in his opinion all Americans should arm themselves, and the teachers in the classrooms should be armed too, because a "bad guy with a gun" will only be stopped by a "good guy with a gun".

And yet proponents of firearms regulation argue that the "more guns, less crime" philosophy hasn't really worked that well to protect Americans. And it's also unrealistic to expect to have armed guards at every place where a mass shooting might occur. «Perhaps the mistake begins with the goal of preventing mass killings. [...] In America

---

<sup>34</sup> A. Winkler, *Gunfight: The Battle Over the Right to Bear Arms in America*, cit.

<sup>35</sup> There had been already, from 1994 to 2004, an assault weapon law: it was notoriously flawed. The law did not ban all semiautomatic weapons; it simply designated some semiautomatic firearms as "assault weapons" and it regulated or banned only those ones. But those weapons function identically to other semi-automatic rifles: they were characterized as "assault weapons" based almost entirely on their external attachments (which do not change how the gun operates); this means that such laws don't really affect the results of unlawful shootings. Also, since there are many modifications that can be made on weapons, those firearms can still be used when slightly modified.

guns are everywhere and easy for someone with a criminal intent to acquire. Those guns are here to stay, which means -awful as it is to admit- that mass shootings are here to stay as well»<sup>36</sup>.

There are gun law reforms that hold promise on the front of helping to reduce the daily death toll from guns, for example universal background checks. This would certainly improve the situation, but proponents of this view warn that we should be realistic regarding what we can accomplish: criminals determined to obtain firearms will find other ways. So, the argument goes, it seems like even though some gun control measures would, even if only at the margins, help improve the situation, no reform can hope to make a serious dent in gun deaths. There are just too many guns and too many gun owners unwilling to give them up: other developed nations simply had adopted strict gun control before such a high number of firearms wound up in private hands. Guns are so common that European-style gun bans aren't possible: the vast majority of Americans would not comply with a law requiring them to turn in their guns.

Therefore, it is argued that the probability of getting rid of guns in America is zero. And yet, most gun deaths involve criminals shooting criminals, making it more a gang violence problem. In addition to that, more than half of all firearms fatalities each year are actually suicides. It is therefore claimed that because of this evidence and because we shouldn't blindly deny the existence of an American tradition to own and use guns, wanting to get rid of all guns in America not only is impossible, but it's also not a particularly good idea (plus, the NRA is far too powerful to allow that). Yet, the argument continues, gun control advocates latch onto any proposal popular enough to make it through the legislature, hoping to start a nationwide trend, but what they manage to achieve is something else, and it's more like a backlash: the gun-rights community sees ineffective gun laws as proof that gun-control advocates aren't interested in reducing crime, but in harassing lawful gun owners (and eventually laying the groundwork for disarmament). On the other hand, it is claimed that the "gun rights diehards" won't be dissuaded by the incredibly high murder rate of the country, and that they are committed to the idea that guns reduce crime. They won't admit that mass murderers and criminals aren't easily deterred by other people's guns, and that blindly arming everyone (teachers included) might not be the best solution. And the extreme version of the right to bear arms promoted by the NRA has hurt the organization's longstanding relationship with law enforcement. Policemen didn't appreciate, for example, when the NRA refused to support a law for banning the so called "cop-killer bullets" (bullets so strong that they can penetrate police vests), with the excuse, once again, that that could be the first step toward total gun confiscation.

Therefore, according to this view, both the extremes do not sound reasonable: some gun control advocates want complete disarmament, and some gun rights ones want no laws restricting their right to own weapons; instead, it is argued, it is important to realize that guns are "here to stay", and that while a middle way consisting in the implementation of reasonable gun control laws can improve the situation, there is no "once and for all" solution to America's gun problem.

---

<sup>36</sup> A. Winkler, *Gunfight: The Battle Over the Right to Bear Arms in America*, cit., 12.

## 9. *Gun-Control Advocates and the Problem of Gun Violence*

Finally, there's an ideological position that hasn't been investigated yet: regardless of how many guns there are in the country, the goal must still be to reduce their number (in addition to implementing new and better laws and also mandatory training), and eventually even disarmament. Those who adhere to this ideological alignment may be more or less skeptical about the possibility of obtaining results in this regard, but they are united in saying that criminals are not the problem: guns are, as they can be used in lethal confrontations, in mass shootings, to commit suicide, in domestic violence, and so on. And the government with its army won't ever fear some people with guns – but in the meanwhile, people are suffering actual, present damage in case of the eventual future occurrence of a government elected by the people and divided into separate branches becoming tyrannical. The truth is, it is argued, that there are too many guns, and that gun lobbies are way too powerful<sup>37</sup>.

In the current state of affairs, it is as if we are dividing people between those who should be allowed to own firearms and those who shouldn't, and then saying that the goal is to make sure that the second category will be denied access to firearms as a consequence of a good regulatory system. However, according to one of the most prominent gun-control scholars, Carl Bogus, the situation is more complicated than that: even if there was a way of knowing clearly who the trustworthy people are and who the untrustworthy ones, it still wouldn't be possible to create a scheme that would allow us to distinguish between the two (and it would not prevent relatives from taking others' guns, as happened in the Sandy Hook tragedy). It seems like there are two models available, for what concerns guns: either everyone possesses a gun except those who can't, or no one does except those who can. The main difference between the two models is that under the second one there will be far fewer guns in circulation, and that makes all the difference in the world, since the only type of gun control that truly works is reducing the number of guns<sup>38</sup>.

Carl Bogus focuses primarily on public handgun carrying. The Lott-Mustard study of 1996<sup>39</sup>, according to which guns work as a deterrent, has long been discredited: more recent and accurate studies have shown how the implementation of right-to-carry law actually increases violent crime. If there are more guns in circulation, there are simply more chances of having episodes of violence happening. Cook and Donohue found<sup>40</sup> that right-to-carry laws increase firearm homicides by nine percent, while having no effect on homicides committed with other weapons.

More guns doesn't mean more protection: on the contrary, it is precisely this great presence of guns that must be called into question to explain the enormous loss of human life that America is witnessing. The darkest example of the violence that can result from

---

<sup>37</sup> Author's interview to Matt Bennett, co-founder and executive vice president of Third Way.

<sup>38</sup> C.T. Bogus, *The Hard, Simple Truth about Gun Control*, in *Guns in Law*, University of Massachusetts Press, 2019.

<sup>39</sup> J. Lott, D.B. Mustard, *Crime, Deterrence, and Right-to-Carry Concealed Handguns*, Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper, No. 41, 1996.

<sup>40</sup> P.J. Cook, J.J. Donohue, *Saving lives by regulating guns: evidence for policy*, in *Science*, No. 6368, 2017.

gun ownership is that of mass shootings<sup>41</sup>. In 2015 the Washington Post<sup>42</sup> defined mass shootings as events where four or more people are killed, including the perpetrator; gang killings and killings provoked by other crimes (for example robberies) were not included. They identified 124 such events<sup>43</sup>. Most of the weapons used were handguns, and it was possible to determine how the killers acquired 180 of them: the 78.3% of them were acquired legally. This begs the question: «can we create a system that will keep guns out of the hands of potential mass shooters while still allowing them to trustworthy people?»<sup>44</sup>. Only twenty percent of mass shooters are suffering from serious mental illnesses; the rest of them may have personality or sociopathic disorders, but they know what they are doing. This means that they can't be identified. So, it is argued, it seems like trying to reduce mass shootings by improving the mental health system or the background check system is quite impossible: because most perpetrators do not suffer from serious mental illnesses, because few mentally ill perpetrators seek treatment, because even if they seek treatment, psychiatrists cannot know who's dangerous and who's not, and because even if we denied people identified as "dangerous" access to firearms, they could still find a way to buy them.

---

<sup>41</sup> M. Bennett, *The Promise: The Families of Sandy Hook and the Long Road to Gun Safety*, The Brookings Essay, 2013.

<sup>42</sup> C.T. Bogus, *The Hard, Simple Truth about Gun Control*, cit., 7, quoting research by Bonnie Berkowitz at al.

<sup>43</sup> A list of some of the most lethal mass shootings in the U.S. includes:

Austin, TX – 1966 – 18 dead, 32 wounded

McDonald's, San Ysidro, CA – 1984 – 22 dead, 19 wounded

Cleveland Elementary School, Stockton, CA – 1989 – 6 dead, 30 wounded

Luby's Cafeteria, Killeen, TX – 1991 – 24 dead, 20 wounded

Columbine High School, Littleton, CO – 1999 – 15 dead, 23 wounded

Virginia Tech, Blacksburg, VA – 2007 – 33 dead, 17 wounded

Safeway Parking Lot, Tucson, AZ – 2011 – 6 dead, 13 wounded

Sandy Hook Elementary School, Newton, CT – 2012 – 28 dead

Inland Regional Center, San Bernardino, CA – 2015 – 14 dead, 14 wounded

Emanuel A.M.E. Church, Charleston, SC – 2015 – 9 dead

Pulse Nightclub, Orlando, FL – 2016 – 50 dead, 53 wounded

Harvest Music Festival, Las Vegas, NV – 2017 – 59 dead, 441 wounded

Sutherland Springs, TX – 2017 – 26 dead, 20 wounded

Parkland, FL, 2018 – 17 dead, 17 wounded

Thousand Oaks, CA, 2018 – 13 dead, 18 injured

Tree of Life Synagogue, Pittsburgh, PA, 2018 – 11 dead, 6 wounded

Santa Fe High School, TX, 2018 – 10 dead, 13 wounded

Virginia Beach, VA, 2019 – 12 dead, 4 wounded

El Paso, TX, 2019 – 22 dead, 24 wounded

Dayton, OH, 2019 – 9 dead, 27 wounded

San Jose, CA, 2021 – 10 dead

Boulder, CO, 2021 – 10 dead, 2 wounded

Buffalo, NY, 2022 – 10 dead, 3 wounded

Robb Elementary School, Uvalde, TX, 2022 – 22 dead, 18 wounded

Data from Gun Violence Archive, *US Mass Shootings, 1982–2022*, using data from Mother Jones' Investigation. For more information see <https://www.gunviolencearchive.org/reports/mass-shooting>.

<sup>44</sup> C.T. Bogus, *The Hard, Simple Truth about Gun Control*, cit., 8.

Rather, as far as homicides are concerned, 79% of the murders committed in the US during 2020 (19,384 out of 24,576) involved a firearm<sup>45</sup>. In total, during that year, 45,222 people died from gun-related injuries in the U.S. (including murders and gun suicides, unintentional deaths, deaths that involved law enforcement and those that happened in unknown circumstances; but excluding deaths in which gun-related injuries played a contributing but not principal role), with handguns being the most commonly used firearm.

But the largest category of gun violence is suicide: in 2020, 54% of all gun-related deaths in the U.S. were suicides. Far more people kill themselves with guns than are murdered with one: in 2020, 24,292 people committed suicide with guns, and 19,384 were killed by others<sup>46</sup>. The problem is how lethal firearms are, compared to other suicide methods: about 85 percent of suicide attempts with firearms end in death. The most popular suicide method, which is drug overdose, is lethal in less than three percent of cases. And people who use guns, unlike those who take pills or inhale car exhaust or use razors, do not have time to reconsider. Many people go through periods of depression, and a gun is easy to grab and use; but once the trigger is pulled, there is no turning back. Thus, easy access to guns probably leads to suicides that might not otherwise happen<sup>47</sup>.

Finally, the smallest category of gun fatalities is accidents: in 2020, 535 people died from unintentional shootings. These victims are oftentimes very young because it's usually toddlers who find a gun in the house who accidentally kill themselves, siblings, or playmates<sup>48</sup>. It should also be mentioned that many shootings are not fatal: each year hospitals treat on average 71,000 nonfatal gunshot injuries, imposing a heavy financial cost on the U.S. health care system.

After having looked at this disastrous data, we should consider how many times guns are actually used in self-defence. According to the FBI, handguns were used in 215 justifiable homicides in 2011 (hence, they were used for self-defence and because of that someone was shot and killed): by applying the rule of thumb, there are five to seven non-fatal injuries for every fatal gun injury<sup>49</sup>. In addition to that, there are surely occasions when brandishing a gun is enough to scare off someone: «nevertheless, comparing the number of justifiable handgun homicides to handgun murders is extremely useful in making a cost-benefit analysis of handguns in America. To repeat the figures, there were 215 justifiable homicides and 6,447 murders committed with handguns in 2015. Thus, 96.8 percent of all the killings committed with handguns were murders»<sup>50</sup>.

But of course, many Americans keep their guns because they make them feel safe anyway. Yet a study has shown that for each incident in which a gun in the home was used to shoot an intruder, there are four accidental shootings of either members of the household or their guests, seven criminal assaults or homicides, and eleven attempted or

---

<sup>45</sup> Pew Research Center, *What the data says about gun deaths in the U.S.*, J. Gramlich, February 2022, available at [pewresearch.org/fact-tank/2022/02/03/what-the-data-says-about-gun-deaths-in-the-u-s/](https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/02/03/what-the-data-says-about-gun-deaths-in-the-u-s/).

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Harvard Public Health, Special Report by Madeline Drexler, *Guns & Suicide: The Hidden Toll*, 2021, [hsph.harvard.edu/magazine/magazine\\_article/guns-suicide/](https://hsph.harvard.edu/magazine/magazine_article/guns-suicide/).

<sup>48</sup> C.T. Bogus, *The Hard, Simple Truth about Gun Control*, cit.

<sup>49</sup> *Idem*, 11.

<sup>50</sup> *Idem*, 12.

committed suicides<sup>51</sup>. This shows, according to gun control advocates, the naivete of the belief that “when guns are outlawed, only outlaws will have guns”. Hence, for Bogus and many others who favor strict regulation of firearms, especially pistols, Americans wouldn’t be protected from gun violence even if the basic regulatory model was improved as much as possible, and the good guy/bad guy model is never going to work.

As Bogus affirms, gun control advocacy groups try to content themselves with fighting off the radical proposals of the NRA, or with proposing some new regulations. The more extreme the NRA gets, the more moderate gun control organizations become, perhaps not to scare off the large part of Americans who are in favour of firearms ownership. They have even started to use the term “gun safety” instead of “gun control”, and many have given up on the goal of taking guns away from America.

Indeed, it is interesting to notice that organizations such as Cease Fire PA, the biggest organization advocating firearms control in Pennsylvania, refuse to take a position on whether not having guns at all would be better or not<sup>52</sup>. The organization starts from the assumption that firearms are simply going to stay, and does not ask for total disarmament, but instead focuses on what can realistically be changed. Many gun-control organizations have simply given up on the goal of taking guns away from the country, and even argue that it’s often bad firearms regulation, and not firearms ownership per se, that creates tragic situations.

The result is that in 1959, the Gallup Poll reported that 60% of Americans favoured banning handguns. By 1975, that percentage was 41%. By 2008, only 29% of Americans thought that handguns should be banned. But if we want to make America safe, Bogus explains, there is only one thing to do, regardless of how unpopular it has become: a decades-long campaign to reduce the number of handguns in circulation. This is a message that many Americans haven’t even heard, because gun control advocates had led them to believe that less “draconian” measures are available. But, he argues, we need to tell the simple, hard truth, because the moderate approach hasn’t led to an improved situation: «The choice is not whether America will have truly effective gun control today. It cannot. That does not mean that nothing can be done under the present system [...]. Nevertheless, our present system is so fundamentally flawed that it can never be truly effective [...]. The public, politicians, and judges can all be educated. That must begin, however, with telling the hard, simple truth about gun control»<sup>53</sup>.

## **10. Biden and the Future of the Country**

On Biden’s website<sup>54</sup> it’s possible to read that the President knows and is concerned about the fact that gun violence is a “public health epidemic,” that kills approximately 40,000 people every year, and wounds many more. It is also explained that Biden has taken on the NRA on the national stage and won twice (when he secured the passage of the Brady Act in 1993 and of the ten-year bans on assault weapons in 1994). Following this, there’s a list of constitutional, “common-sense” gun safety policies that the President

---

<sup>51</sup> D.A. Henigan, *“Guns Don’t Kill People, People Kill People” And Other Myths About Gun Control*, Beacon Press, 2016.

<sup>52</sup> Author’s interview to Adam Garber, executive director of Cease Fire PA.

<sup>53</sup> C.T. Bogus, *The Hard, Simple Truth about Gun Control*, cit.

<sup>54</sup> See Biden-Harris official website, available at the link [joebiden.com/gunsafety/](https://joebiden.com/gunsafety/).



would like to implement. The list includes more than 30 proposed policies, and they space from banning assault weapons, to requiring more background checks, to addressing the “deadly combination” of guns and domestic violence, to developing smart guns (which would allow only authorized users to fire a gun, because they require a fingerprint match before use), to tackling urban gun violence, to addressing the epidemic of suicides, to supporting gun-violence survivors, and much more.

The NRA, in the meanwhile, is going through a rough time. In 2020, the New York state Attorney General Letitia James sued the organization and four of its current and former officials. New York’s legal authorities allege that the NRA had improperly made millions of dollars in payments to benefit its executives, disguising them as business expenses. LaPierre, who has led the NRA for the last three decades, is now being investigated and accused of fraud. Not only is the organization accused of having improperly spent its funds to benefit its executives, but also of receiving benefits from other organizations and of failing to disclose all these transactions (for example by trying to disguise trips to the Bahamas as business expenses)<sup>55</sup>. At that point, the NRA filed for bankruptcy, which is a way of halting pending litigation while obtaining more time to pay off creditors. But in May 2021 a federal judge dismissed the NRA’s bankruptcy case after finding that the organization did not file it in good faith. Since the NRA is no longer in bankruptcy, that means that all the lawsuits that were pending before can now resume their course.

But in the summer of 2022 there were further and more important events that brought great news to the discourse on the right to arms. In May, ten people (including the security guard) were killed and other three injured in a supermarket located in Buffalo, New York. The shooter Payton S. Gendron, who livestreamed the attack on Twitch, is an 18-year-old who identifies as a white supremacist<sup>56</sup>. Only ten days later, an even greater tragedy occurred at Robb Elementary School in Uvalde, Texas. Another 18-year-old, Salvador Ramos, shot his grandmother at home, entered the school, shut himself in a classroom, and killed two teachers and nineteen little children (plus, other seventeen people were wounded)<sup>57</sup>. These catastrophic events, added to the many other school shootings<sup>58</sup> that

---

<sup>55</sup> C.D. Leonnig, T. Hamburger, *New York attorney general seeks to dissolve NRA in suit accusing gun rights group of wide-ranging fraud and self-dealing*, The Washington Post, August 2020, available at [washingtonpost.com/politics/nra-lapierre-ny-attorney-general/2020/08/06/8e389794-d794-11ea-930e-d88518c57dcc\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/nra-lapierre-ny-attorney-general/2020/08/06/8e389794-d794-11ea-930e-d88518c57dcc_story.html); also, see *State of New York v. National Rifle Association – Summons and Complaint*, at [ag.ny.gov/sites/default/files/summons\\_and\\_complaint\\_1.pdf](https://ag.ny.gov/sites/default/files/summons_and_complaint_1.pdf).

<sup>56</sup> In his manifesto, he expressed great concern that white birth rates are so low; in his mind, immigrants pouring across the U.S. borders are going to replace the white people, who are failing to reproduce. Payton dreams of a world where each race stays in its country of origin, without mixing with others. And to stop what he sees as ethnic, cultural, and racial replacement (in short, what he calls white genocide), he decided to act in order to incite violence and retaliation and to add momentum to this peculiar period of history, further polarizing society.

<sup>57</sup> Ramos, a high school dropout with no criminal record or mental health history, announced the imminent massacre on social media, but was killed while trying to escape, and his motive remains unknown. Also, the shooter managed to stay inside the school for an extremely long period of time before being shot by members of the United States Border Patrol Tactical Unit (BORTAC). This raised many critics regarding the actions of law enforcement, who waited on-site for more than an hour before entering the building.

<sup>58</sup> Education Week’s 2022 School Shooting Tracker, *School Shootings This Year: How Many and Where*, updated: November 18, 2022. Available at <https://www.edweek.org/leadership/school-shootings-this-year-how-many-and-where/2022/01>. In June, there had been approximately 30 school shootings so far. As of November, the number rose to 46.

had occurred in the same year, invigorated the discussion on American gun culture and violence.

Reactions from Democrats and Republicans have been significantly different. On the one hand, the majority of Republicans remained united in their refusal to support gun control measures. U.S. Senator Ted Cruz argued that each time a massacre happens, Democrats and the media try to politicize it, exploit it, and use the momentum to advance their political agendas, whereas in his opinion “restricting” people’s constitutional rights will do nothing to prevent crime. Therefore, following the popular pro-gun argument previously analysed, many within the Republican party seem to think that the solution lies in having more “good guys with guns”, ready to respond when needed. Instead of gun control measures, it is argued, we should focus on increasing security measures in schools: that means, arming teachers, having more police patrolling the schools, and officers restricting entry to buildings<sup>59</sup>.

On the other hand, Democrats tried once again to push for more and better gun control. Following the Uvalde shooting, an anguished Joe Biden called for new restrictions on firearms, asking why Americans are willing to live with this carnage and to keep letting this sort of things happen. In every nation, he argued, mentally unstable people, or simply people filled with anger for some reason, can be found; but no other industrialized nation has to deal with the level of violence present in the United States. And, he continued, we cannot pretend that this has nothing to do with the fact that, in America, an 18-year-old kid can just enter a gun store and purchase assault weapons. «We as a nation have to ask: when in God’s name are we going to stand up to the gun lobby? When in God’s name do we do what we all know in our gut needs to be done?»<sup>60</sup>. Barak Obama commented the events too, arguing that the U.S. is paralysed by a gun lobby and a party that has no interest in preventing these tragedies from happening.

Still, following these tragedies, the fate of gun control remained uncertain<sup>61</sup>. Indeed, in 1968, in 1993, and in 1994 (when the three major guns laws in American history were implemented) Democrats controlled all the three branches of government. Biden’s party, on the other hand, had slim control of Congress (at least sixty votes in the Senate would be necessary for passing legislation). Thus, until the recent series of events, Democrats have not been able to garner enough Republican votes to pass gun control legislation.

But finally, a month after the Uvalde shooting, Congress passed the most significant federal gun reform legislation in nearly three decades, which was signed into law by President Biden: the Bipartisan Safer Communities Act. Although many believe that the law contains mostly modest provisions, its passage determines an extremely important political development. The law implements several changes regarding school safety, the mental health system, and “gun safety”. The most important provision of the law is aimed at closing the “boyfriend loophole”, which allowed people with restraining orders, abusive ex-partners and stalkers to have access to guns. Another important provision

---

<sup>59</sup> J. Fechter, *Top Texas Republicans resist gun control and push for more armed teachers and police at schools in wake of Uvalde shooting*, The Texas Tribune, May 2022, at [texastribune.org/2022/05/24/texas-republicans-uvalde-gun-control/](https://texastribune.org/2022/05/24/texas-republicans-uvalde-gun-control/).

<sup>60</sup> President Joe Biden spoke from the Roosevelt Room on May 24, following the Robb Elementary School mass shooting. The full speech is available at The Washington Post website [washingtonpost.com/video/politics/president-bidens-full-speech-following-texas-school-shooting/2022/05/24/b8d0ffe6-9158-4708-9a6d-eb01e1a17fbd\\_video.html](https://www.washingtonpost.com/video/politics/president-bidens-full-speech-following-texas-school-shooting/2022/05/24/b8d0ffe6-9158-4708-9a6d-eb01e1a17fbd_video.html).

<sup>61</sup> L. Mascaro, *Will Congress act on guns after Sandy Hook, Buffalo, Uvalde?*, Associated Press News, May 2022, at [apnews.com/article/uvalde-texas-school-shooting-gun-politics-0a290e15634cf11aa0faa53ed44caeb0](https://apnews.com/article/uvalde-texas-school-shooting-gun-politics-0a290e15634cf11aa0faa53ed44caeb0).

concerns the allocation of funds to states to implement red flag laws (which make it possible to confiscate firearms from people deemed dangerous by a judge). The law also requires that more thorough checks be made for gun purchasers under 21, and intends to dedicate funds to help school safety and mental health programs<sup>62</sup>.

But the importance of this law is double fold. The Bipartisan Safer Communities Act was passed almost at the same time as what is considered a great setback for gun-safety: on June 23 the United States Supreme Court struck down a New York law concerning the conceal-carry of firearms. Indeed, the State of New York had a century-old law that required the issuing of a permit for whoever wanted to conceal-carry; the applicants had to demonstrate to have both a proper cause and a good moral character. The Court (following a broad interpretation of the Second Amendment) ruled with a 6-3 decision that the New York State's system violated the Second Amendment, therefore imperilling other similar laws around the country and establishing a constitutional right to carry firearms outside the home<sup>63</sup>.

Still, Democrats were finally able to win support from some Republicans and to implement a landmark bill designed to restrict gun access for those who could threaten the American communities. Will this have relevant consequences? And will the NRA's legal and financial issues weaken the gun lobby enough to turn the public tide in favour of more restrictions on gun ownership?

Lastly, the midterm elections of 2022 held in November were marked by an unexpectedly tight head-to-head. The Democrats turned out to be more competitive than expected, managing to maintain control of the Senate, but also to greatly contain the loss of seats in the House of Representatives. On the one hand, a Republican-held House of Representatives means the GOP could paralyze Biden's legislative agenda. On the other hand, with these results, it will perhaps still be possible to carry out new legislation on guns over the next two years.

The issue of private ownership of guns remains one of the most controversial topics of contemporary America. Perhaps the gears of the political machine are starting to move, but it's going to be a very long and slow process. In the meanwhile, the debate will go on, and so will the damages caused by firearms. But so will the arguments put forward by scholars – and maybe after all, a cultural shift can happen.

---

<sup>62</sup> M. Watkins, *Biden signs bipartisan gun measure negotiated by Sen. John Cornyn after Uvalde shooting*, The Texas Tribune, June 2022, at [texastribune.org/2022/06/25/biden-gun-bill-ualde/](https://texastribune.org/2022/06/25/biden-gun-bill-ualde/).

<sup>63</sup> A. Liptak, *Supreme Court Strikes Down New York Law Limiting Guns in Public*, The New York Times, June 2022, at [nytimes.com/2022/06/23/us/supreme-court-ny-open-carry-gun-law.html](https://nytimes.com/2022/06/23/us/supreme-court-ny-open-carry-gun-law.html).

4 • 2 • 2022



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

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società



## Civil Resistance from the End of the Cold War to the 21st Century: A Historical Perspective

*C. Cerami*

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## **Civil Resistance from the End of the Cold War to the 21<sup>st</sup> Century: A Historical Perspective**

*Carola Cerami\**

### *Abstract*

Civil resistance made a significant contribution to the largely peaceful end of the Cold War and has become an increasingly important factor of post-Cold War international politics. This essay proposes a historical reflection of civil resistance from the end of the Cold War to the present, in relation to some crucial issues on the contemporary international scenario. Taking 1989 as the starting point, the main aim of this study is to explore the legacy of the “Long 1989” in the evolution of civil resistance. The essay focuses on three main issues: i) the rise and decline of the post-1989 liberal cycle of civil resistance in Europe; ii) the consequences of the Tiananmen Square Massacre and the emergence of a new Chinese authoritarian state capitalism; and iii) the impact of the technological and digital revolution on post-1989 civil resistance.

*Keywords:* Civil Resistance – Transnational History – Social Movements – Global History – the Long 1989.

**CONTENTS:** 1. Introduction. 2. Civil Resistance, Power Politics and the “Long 1989”: a Historical Perspective. 3. The Democratic Revolutions of 1989 and the Legacy of Dissent in Europe. 4. The “other” 1989. The Tiananmen Square Massacre and the Chinese authoritarian state capitalism. 5. Globalization and the Digital Revolution: Civil Resistance in the Post-1989 Order. 6. Beyond the legacy of 1989? From the Arab Springs to the Climate Movements: A New Generation of Dissent. 7. Conclusion.

---

\* Lecturer in International History, University of Pavia and Director of the International Center for Contemporary Turkish Studies (ICCT), Milan. The essay was submitted to double blind peer-review. Member of the Editorial Staff who oversaw the essay: Laura Alessandra Nocera.

## 1. Introduction

According to Albert Camus, creation and revolution involve the rebirth of a civilization. Camus reminds us that it is in revolt that man surpasses himself: «suffering is individual. But from the moment that a movement of rebellion begins, suffering is seen as a collective experience – as the experience of everyone [...]. I rebel – therefore *we exist*»<sup>1</sup>.

The movements of public protest and civil resistance have left, and will continue to leave, a mark in the collective memory, in the evolution of the social imaginary, and in the construction of the democratic process. The non-violent protests have created their own collective, social and creative measure, capable of unleashing a disruptive force in terms of public participation and, at the same time, of free expression of the individual, the citizen, and the human being.

Civil resistance has become an increasingly important factor of post-Cold War international politics. The phenomenon, which has mainly been examined from a sociological and political point of view, deserves more interest from historians, and should be studied in a wider comparative perspective that has historiographical roots in contemporary history, in transnational and global history, and in international relations<sup>2</sup>. This study proposes a historical reflection on the post-Cold War civil resistance in relation to some crucial issues on the contemporary international scenario from the end of the Cold War to the present.

1989 produced a great transformation, with a strong long-term impact; as pointed out by the historian Vladimir Tismaneanu, «the revolutions of 1989 have fundamentally changed the political, economic and cultural map of the world»<sup>3</sup>. 1989 was a founding moment of democracy in the heart of Europe. Civil resistance was an important factor in the fall of Communism in Central and Eastern Europe in 1989-1991, and hence in ending the Cold War. The rapid and spectacular collapse of the communist regimes in Central – Eastern Europe in 1989 was experienced and remains in the collective memory as a peaceful uprising of peoples moved by the aspiration to freedom and sovereignty<sup>4</sup>. On the contrary, in the same year in Tiananmen Square in Beijing the movement that supported democracy in China was severely repressed with crucial national and international consequences. After the events of 1989, the Chinese leadership decided to prioritize economic growth and the creation of authoritarian state capitalism and at the same time to prevent political pluralism and democracy. All of this had global consequences with a

---

<sup>1</sup> A. Camus, *The Rebel*, Penguin Books, 2000, 9-10 (or. ed.: *L'Homme révolté. Essais*, Gallimard, 1951).

<sup>2</sup> T. Garton Ash, A. Roberts (Eds.), *Civil Resistance and Power Politics. The Experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present*, Oxford University Press, 2011, x.

<sup>3</sup> V. Tismaneanu, *The Revolutions of 1989: Causes, Meanings, Consequences*, in *Contemporary European History*, No. 3, 2009, 283.

<sup>4</sup> J. Rupnik (Ed.), *1989 as a Political World Event. Democracy, Europe and the New International System in the Age of Globalization*, Routledge, 2014, 41.

crucial impact on the post-1989 international order and marked the advent of global capitalism<sup>5</sup>.

Reconstructing the key aspects of civil resistance from the end of the Cold War to the 21<sup>st</sup> century in a historical perspective means dealing with the legacy of 1989 and exploring dissent in relation to the post-1989 international order. The historian Jacques Rupnik reminds us that in the analysis of the legacy of 1989, we can observe the evolution and limits of three interrelated cycles that shaped the post-1989 world: i) From the democratic momentum of 1989 to the crisis of democracy and the emergence of illiberal democracies and authoritarian regime; ii) From the emergence of a globalized market economy promoted by the West to the international financial and economic crisis that has deeply destabilized the economic international order since 2008; and finally, iii) From the triumph of the West in the Cold War and the “unipolar” moment of the 1990s to the “multipolar” world of the 21<sup>st</sup> century and the shift of the center of gravity of the global economy from the Atlantic to the Pacific<sup>6</sup>.

In this changing scenario, more than thirty years after the fall of the communist regimes in Central and Eastern Europe, the post-1989 paradigm has been challenged by new realities. In Central-Eastern Europe, when the democratic transition began to stall during the 2008 economic crisis, the new insecurities created fertile ground for furthering the consolidation process of illiberal democracies<sup>7</sup>. The main aspects of the illiberal turn can be summarized as follows: the crisis of the rule of law, the rise of nationalism, and finally, the cultural wars, a conservative revolution or rather a cultural “counter-revolution” in Europe<sup>8</sup>.

The European civil resistance of 1989 had a strong impact in subsequent years and, directly or indirectly, influenced many aspects of European and international history, but – especially after the 2008 crisis – the post-1989 liberal cycle of civil resistance lost its driving force. At the same time, globalization and the digital revolution since the 1990s have influenced civil resistance and have changed its language, methods of communication and dissemination. The 2008 Wall Street crash and the ensuing international financial and economic crisis caused a major

---

<sup>5</sup> J. Rupnik, *Senza il muro. Le due Europe dopo il crollo del comunismo*, Donzelli Editore, 2019, 138.

<sup>6</sup> J. Rupnik, *The World after 1989 and Exhaustion of Three Cycles*, in J. Rupnik (Ed.), *1989 as a Political World Event*, cit., 22.; I. Krastev, *The Unraveling of the Post-1989 Order*, in *Journal of Democracy*, No. 4, 2016, 5.

<sup>7</sup> M. Ignatieff, S. Roch, *Rethinking Open Society. New Adversaries and New Opportunities*, CEU Press, 2018.

<sup>8</sup> See: J.-W. Muller, *The Cold War and the Intellectual History of the Late Twentieth Century*, in M.P. Leffler, O.A. Westad (Eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. III, *Endings*, Cambridge University Press, 2010; I. Krastev, *Eastern Europe's Illiberal Revolution. The Long Road to Democratic Decline*, in *Foreign Affairs*, No. 3, 2018; J. Zielonka, *Counter-Revolution. Liberal Europe in Retreat*, Oxford University Press, 2018; F. Fukuyama, *Liberalism and its Discontents*, Profile Books, 2022; F. Fukuyama, *30 Years of World Politics: What Has Changed?*, in *Journal of Democracy*, No. 1, 2020.

shock to the post-1989 paradigm and inevitably influenced the new massive and global wave of dissent of the second decade of the 21<sup>st</sup> century.

Looking to the “other 1989”, the events of Tiananmen Square prompted a reaction that left a lasting imprint on the People’s Republic of China. The Tiananmen tragedy stunned the world and shocked the entire Communist bloc<sup>9</sup>. The events in Tiananmen Square were overshadowed by the Chinese leadership and cancelled from the official historical reconstruction. The Chinese leadership embraced high economic growth, but suppressed political pluralism, freedom and democracy.

The analysis of civil resistance in the “Long 1989” constitutes an opportunity to explore the legacy of 1989. This essay will focus on three main issues: i) The rise and decline of the post-1989 liberal cycle of civil resistance in Europe, from the triumph of the “open society” ideal to the crisis of democracy and the emergence of “illiberal democracies”; ii) the consequences of the Tiananmen Square Massacre and the rise of a new Chinese authoritarian state capitalism; iii) the impact of the technological and digital revolution on post-1989 civil resistance.

This essay does not intend to provide either a comprehensive or definitive account of post-Cold War civil resistance. It is, rather, an attempt to offer some first insights into the phenomenon and to identify some interpretative keys that can be developed in the future.

## **2. Civil Resistance, Power Politics and the “Long 1989”: A Historical Perspective**

American political scientist Erica Chenoweth’s recent book *Civil Resistance. What Everyone Needs to Know* offers an essential starting point for anyone who wants to understand what “civil resistance” means<sup>10</sup>. Chenoweth reminds us that:

Civil resistance is a method of conflict through which unarmed civilians use a variety of coordinated methods (strikes, protests, demonstrations, boycotts, and many other tactics) to prosecute a conflict without directly harming or threatening to harm an opponent. [...] Sometimes called nonviolent resistance, unarmed struggle or nonviolent action, this form of political action is now a mainstay across the globe [...]. The term itself has only been in use for about 100 years. Mohandas Gandhi coined the term while struggling against British colonialism in India. Over the years, many academics and practitioners – from Gene Sharp to Rev. James Lawson – came to adopt the term to describe this phenomenon [...]. It was a central form of resistance in the 1989 revolutions and in the Arab Spring, and was practiced widely in Trump’s America<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> C. Jian, *Tiananmen and the Fall of the Berlin Wall: China’s Path toward 1989 and beyond*, in J.A. Engel, *The Fall of the Berlin Wall: The Revolutionary Legacy of 1989*, Oxford University Press, 2009, 97.

<sup>10</sup> E. Chenoweth, *Civil Resistance. What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, 2021.

<sup>11</sup> *Idem*, 1-27.



The interdisciplinary project “Civil Resistance and Power Politics: Domestic and International Dimensions”, coordinated by Timothy Garton Ash and Adam Roberts at the Centre for International Studies, Oxford University, constitutes an interesting perspective for the recent studies on civil resistance and power politics. The results of this study have been published in two volumes: *Civil Resistance and Power Politics. The Experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present*, and *Civil Resistance in the Arab Spring. Triumphs and Disaster*<sup>12</sup>. The introduction to the first volume draws on a wide variety of sources, including the works published by Peter Ackerman, April Carter, Michael Randle and Gene Sharp<sup>13</sup>, to define “civil resistance” as follows:

Civil resistance is a type of political action that relies on the use of non-violent methods. It is largely synonymous with certain other terms, including “non-violent action”, “non-violent resistance” and “citizen power”. It involves a range of widespread and sustained activities that challenge a particular power, force, policy or regime – hence the term “resistance”. The adjective “civil” in this context denotes that which pertains to a citizen or society, implying that a movement’s goals are “civil” in the sense of being widely shared in a society; and it denotes that the action concerned is non-military or non-violent in character<sup>14</sup>.

As Adam Roberts recalls, civil resistance, which has occurred in various forms throughout history, has become particularly important over the past hundred years. Three major overlapping causes, namely decolonization, democratization and racial equality, have been carried out by civil resistance campaigns characterized by the extensive use of non-violent actions. But there are also other causes: workers’ rights, environmental protection, gender equality and minority rights. Timothy Garton Ash adds:

---

<sup>12</sup> The project started between the end of 2006 and the beginning of 2007. The project was managed by the Centre for International Studies, Oxford University, in collaboration with St. Anthony’s College and the European Studies Centre in Oxford. The results of this study have been published in T. Garton Ash, A. Roberts (Eds.), *Civil Resistance and Power Politics. The Experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present*, Oxford University Press, 2011 and A. Roberts, M.J. Willis, R. McCarthy, T. Garton Ash (Eds.), *Civil Resistance in the Arab Spring. Triumphs and Disaster*, Oxford University Press, 2016.

<sup>13</sup> G. Sharp, *Sharp’s Dictionary of Power and Struggle: Language of Civil Resistance in Conflicts*, Oxford University Press, 2011; P. Ackerman, C. Kruegler, *Strategic Nonviolent Conflict: The Dynamics of People Power in the Twentieth Century*, Praeger Publications, 1994; P. Ackerman, J. DuVall, *A Force More Powerful: A Century of Nonviolent Conflict*, Palgrave, 2000; A. Carter, H. Clark, M. Randle, *People Power and Protest since 1945: A Bibliography of Non-violent Action*, Housmans Bookshop, 2006; A. Carter, H. Clark, M. Randle (Eds.), *A Guide to Civil Resistance*, Vol. 1, *A Bibliography of People Power and Nonviolent Protest*, Green Print, 2013 and Vol. 2, *A Bibliography of Social Movement and Nonviolent Action*, Green Print, 2015; M. Randle, *Civil Resistance*, Fontana, 1994; E. Chenoweth, M.J. Stephan, *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Non Violent Conflict*, Columbia University Press, 2011.

<sup>14</sup> A. Roberts, *Introduction*, in A. Roberts, T. Garton Ash (Eds.), *Civil Resistance and Power Politics*, cit., 2.

Civil resistance does not merely interact with power politics, traditionally conceived. It has changed the very nature of power politics in our time. It challenges a still widespread assumption that military or coercive action (hard power) is the most effective and certain way of achieving change both within and between states<sup>15</sup>.

Civil resistance is itself a form of power and as such cannot be considered isolated from other forms of power, which inevitably condition the outcomes of the protest. As reported by Garton Ash, Gandhi liked to remember, with regard to the relationship between power and dissent, that «no clapping is possible without two hands, no quarrel without two people, and no state without two entities: the rulers and the ruled»<sup>16</sup>. Resistance can refuse its opponents in terms of legitimacy and cooperation, but it needs to relate to them if it is to achieve its goals. At the same time, civil resistance is not limited to interacting with other forms of power, but with its own action it can contribute to changing the political choices of the rulers. Obviously, the modalities, timing and direction of these changes are manifold and not necessarily in the direction desired by the movements themselves.

As Hannah Arendt wrote in her essay *Civil Disobedience*:

The perspective of very rapid change suggests that there is every likelihood of a progressively expanding role for civil disobedience in modern democracies. If civil disobedience is here to stay, as many have come to believe, the question of its compatibility with the law is of prime importance; the answer to it may well decide whether or not the institutions of liberty will prove flexible enough to survive the onslaught of change without civil war and without revolution<sup>17</sup>.

There is therefore a strong connection between civil resistance and the shape of contemporary world politics. Adam Roberts remembers that «The world today has been shaped significantly by this mode of political action. However, understanding exactly how civil resistance has shaped the world is a challenge»<sup>18</sup>.

Civil resistance was one of the determining factors in the dissolution of the communist world. 1989 was the *annus mirabilis* for civil resistance in Europe. As Charles Maier wrote, «the fall of the Berlin Wall remains, more than any other perhaps, the world's most famous image of the triumph of civil resistance»<sup>19</sup>. On

---

<sup>15</sup> T. Garton Ash, *A Century of Civil Resistance: Some Lessons and Questions*, in A. Roberts, T. Garton Ash (Eds.), *Civil Resistance and Power Politics*, cit., 375.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> H. Arendt, *Disobbedienza civile*, Chiarelettere editore, 2017, 39 (or. ed.: *Civil Disobedience*, in *The New Yorker*, September 1970).

<sup>18</sup> A. Roberts, *Introduction*, in A. Roberts, T. Garton Ash (Eds.), *Civil Resistance and Power Politics*, cit., 1.

<sup>19</sup> C. Maier, *Civil Resistance and Civil Society: Lessons from the Collapse of the German Democratic Republic in 1989*, in A. Roberts, T. Garton Ash (Eds.), *Civil Resistance and Power Politics*, cit., 260.

the contrary, for the Chinese government, the Tiananmen massacre remains a «frightening portent» and was removed from the country's official history<sup>20</sup>. The photo of the lone Chinese student who defied the tanks and the statue of the “Goddess of Democracy” (a symbol of the defiance of June 4) will remain iconic symbols of the democratic dream of 1989.

Understanding the revolutions of 1989 helps us to grasp the meaning of the ongoing debates about liberalism, nationalism, open society and authoritarianism<sup>21</sup>. At the same time, the process of globalization and the technological/digital revolution had a strong impact on the ways of expression and interaction of the movements of public protest and civil resistance in the post-1989 order. The Wall Street crash in 2008 and the international financial and economic crisis that followed have led to criticism of the post-1989 paradigm. The cycle of protests that began in 2011 – “The Global Wave of Protest” – captured the imagination of international public opinion and left an indelible mark on the collective memory and social imaginary of the 21<sup>st</sup> century, playing an important role in the evolution of the contemporary international system.

This essay proposes a historical reflection of civil resistance from the end of the Cold War to the present and is an attempt to offer some food for thought on a phenomenon which is still in the process of definition and evolution.

### ***3. The Democratic Revolutions of 1989 and the Legacy of Dissent in Europe***

The full-fledged article by Barbara Falk, *Resistance and Dissent in Central and Eastern Europe. An Emerging Historiography*, offers both a genealogy of academic interest in resistance and dissent in the region, and an overview of some research directions. Falk correctly pointed out that as archives were opened in the 1990s, a new generation of multilingual and cosmopolitan scholars transcended the old East-West divide and were able to provide a fresh perspective on and nuance toward previously inaccessible material<sup>22</sup>.

Publishing in collaboration with the *Cold War International History Project* and *Woodrow Wilson International Centers for Scholars*, *Central European University Press* has produced six “Cold War readers” in conjunction with the *National Security Archive* in Washington, five of which focus on momentous episodes of dissent. Among these volumes, for the purposes of this study, we should mention the collection of documents edited by Svetlana Savranskaya, Thomas Blanton and Vladislav Zubok, *Masterpieces of History: The Peaceful End of the Cold War in Europe, 1989*<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> K. Spohr, *Post Wall. Post Square. Rebuilding the World after 1989*, William Collins, 2019.

<sup>21</sup> V. Tismaneanu, *The Revolutions of 1989: Causes, Meanings, Consequences*, cit., 277. See also V. Tismaneanu (Ed.), *The Revolutions of 1989*, Routledge, 1999.

<sup>22</sup> B.J. Falk, *Resistance and Dissent in Central and Eastern Europe. An Emerging Historiography*, in *East European Politics and Societies*, No. 2, 2011, 318-319.

<sup>23</sup> The six volumes produced thus far are J. Navrátil et al. (Eds.), *The Prague Spring, 1968*, CEU Press, 1998; C.F. Ostermann (Ed.), *Uprising in East Germany, 1953*, CEU Press, 2001; C. Békés,

Among other remarkable collections of documents, we should mention *Britain and the Revolutions in Eastern Europe, 1989*, edited by Richard Smith, which documents the UK Government's response to the unfolding social and political changes in Eastern Europe during 1989<sup>24</sup>.

Before exploring the main historiographical questions addressed by the most recent literature on civil resistance in Europe in 1989, it may be useful to first refer to the intellectual debate of the time.

The events of 1989 found an exceptional chronicler in Timothy Garton Ash, who recounted the “revolution of 1989” in Warsaw, Budapest, Berlin and Prague in his book *We the People*. Garton Ash coined the hybrid term “*refolution*” for the events in Warsaw and Budapest, to indicate a mixture of reforms and revolutions: because there were reforms from above in response to the revolution that was pressing from below. But he used “revolution” for what happened in Prague, Berlin and Bucharest<sup>25</sup>.

The movements of public protest and civil resistance, such as Solidarność in Poland, Charter 77 in Czechoslovakia and the democratic opposition in Hungary, distinguished themselves by using the language of rights and autonomy of civil society, which are considered key elements of a democratic society<sup>26</sup>.

Václav Havel used the famous expression «the power of the powerless» to highlight the importance of civil resistance in Central and Eastern Europe<sup>27</sup>. His landmark essay by the same title is now regarded not simply as a critical reflection on resistance and dissent under authoritarianism, but more generally as a noteworthy contribution to contemporary political thought<sup>28</sup>.

One of the most important legacies of dissent was the attempt to think of Europe in terms of culture and civilization. As pointed out by Jacques Rupnik, the ethical and philosophical basis of civil resistance, the language of law and constitutionalism and the overcoming of the cultural division of Europe through the enhancement of the cultural dimension were the basis of an important European dialogue between the two sides of the Iron Curtain and the rediscovery of the

---

M. Byrne, J.M. Rainer (Eds.), *The 1956 Hungarian Revolution: A History in Documents*, CEU Press, 2002; V. Mastny, M. Byrne (Eds.), *A Cardboard Castle: An Inside History of the Warsaw Pact*, CEU Press, 2005; A. Paczkowski, M. Byrne, *From Solidarity to Martial Law: The Polish Crisis of 1980-1981*, CEU Press, 2007; S. Savranskaya, T. Blanton, V. Zubok (Eds.), *Masterpieces of History: The Peaceful End of the Cold War in Europe, 1989*, CEU Press, 2010.

<sup>24</sup> R. Smith (Eds.), *Britain and the Revolutions in Eastern Europe, 1989. Documents on British Policy Overseas*, Series III, Vol. XII, Whitehall History Publishing, Routledge, 2019.

<sup>25</sup> R. Dahrendorf, *La società riaperta*, cit., 8; T. Garton Ash, *We the People. The Revolution of 1989 witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin and Prague*, Granta Books, 1990.

<sup>26</sup> 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., 257-259.

<sup>27</sup> V. Havel, *The Power of Powerless: Citizens Against the State in Central Easter Europe*, M.E. Sharpe, 1985.

<sup>28</sup> B.J. Falk, *Resistance and Dissent in Central and Eastern Europe*, cit., 333.

European cultural identity of Central Europe<sup>29</sup>. This resulted in an intellectual conversation across the East-West divide, with Czesław Miłosz, Jacques Rupnik, Timothy Garton Ash, Jenő Szücs, Milan Kundera, Tony Judt, Ralf Dahrendorf and others<sup>30</sup>. The debate began with the publication of Milan Kundera's influential essay "The Tragedy of Central Europe" in the *New York Review of Books* in 1984<sup>31</sup>. In the words of Milan Kundera, if the «tragedy» of Communist Europe after the Second World War was to be culturally Western, politically Eastern and geographically Central, 1989 constituted the reconciliation of culture, politics and geography. Kundera's thesis presents Central Europe as «the kidnapped West»: the idea that the boundaries of civilization cannot be traced by tanks and therefore the rediscovery of Central Europe through its culture, as a space distinct from the Soviet world. Reconstructing civil society, for example, was also about the process of rebuilding the region's distinctively European heritage, indicative of what was later called a «return to Europe»<sup>32</sup>.

For the sociologist Ralf Dahrendorf, 1989 was a great moment of freedom. In his famous essay *Reflections on the Revolution in Europe*, written in 1990, 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 [...] was a change for the better because it was one for open societies»<sup>33</sup>. There has undoubtedly been a contribution of dissent to the rediscovery of political liberalism in Europe. Right-wing liberals tended to emphasize the rule of law, left-wing liberals favored the dimensions of civil society and social movements. During the 1980s and early 1990s, Western liberalism and anti-communist dissent found a common understanding in defense of the open society<sup>34</sup>.

Starting from the second half of the eighties, the contribution of ideas and actions of the main protagonists of the debate on the open society – Ralph Dahrendorf, Ernest Gellner, George Soros and Garton Ash – led to a courageous «exchange of ideas and projects between East and West» and constituted a relevant political-cultural dimension in the relations between Eastern and Western Europe at the end of the Cold War<sup>35</sup>. The idea of the open society played a role not only in conceptual

---

<sup>29</sup> J. Rupnik, *Senza il Muro*, cit., 131. See also C. Cerami, *The Open Society and "British Soft Power" in Central/Eastern Europe at the End of Cold War*, in *Journal of European Integration History*, No. 1, 2010.

<sup>30</sup> T. Garton Ash, *The Uses of Adversity: Essays on the Fate of Central Europe*, Granta, 1988; J. Rupnik, *The Other Europe*, Weidenfeld and Nicolson, 1988; J. Szücs, *Three Historical Regions of Europe*, in J. Keane (Ed.), *Civil Society and the State*, Verso, 1988; T. Judt, *The Rediscovery of Central Europe*, in *Daedalus*, No. 119, 1990; T. Judt, *The Politics of Impotence? Opposition and Dissent in East Central Europe*, Wilson Center occasional paper, No. 9, 1988, <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/OP%2009.pdf>.

<sup>31</sup> M. Kundera, *The Tragedy of Central Europe*, in *The New York Review of Books*, 26 April 1984.

<sup>32</sup> B.J. Falk, *Resistance and Dissent in Central and Eastern Europe*, cit., 329.

<sup>33</sup> R. Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*, Transaction Publishers, 2005, 178 (or. ed.: Times Books, 1990).

<sup>34</sup> M. Ignatieff, S. Roch, *Rethinking Open Society*, cit.

<sup>35</sup> C. Cerami, *The Open Society and "British Soft Power" in Central/Eastern Europe at the End of the Cold War*, cit., 69.

terms but also by inspiring initiatives in favor of all forms of freedom of expression, the rule of law and the revival of civil society in Central and Eastern Europe<sup>36</sup>.

The real triumph of the open society in Europe came in 1989. In the enthusiasm generated by the 1989 revolutions, Karl Popper's book *The Open Society and Its Enemies*, became a must-read throughout the post-communist world and was among the most cited readings by the movement of dissent and civil resistance<sup>37</sup>. According to Dahrendorf, the end of communism in Eastern Europe opened the doors to new possibilities of freedom, life chances and modernity.

Yet, Dahrendorf himself was among the first to warn the following:

The countries of East Central Europe have not shed their Communist system in order to embrace the capitalist system (whatever that is); they have shed a closed system in order to create an Open Society, the Open Society to be exact, for a while there can be many systems, there is only one Open Society. [...] 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<sup>38</sup>.

He also predicted with extraordinary foresight that

The greatest risk is probably of another kind altogether. I hesitate to use the word, but it is hard to banish from one's thoughts: fascism. By that I mean the combination of a nostalgic ideology of community which draws harsh boundaries between those who belong and those who do not, with a new political monopoly of a man or a 'movement' and a strong emphasis on organization and mobilization rather than freedom of choice<sup>39</sup>.

In the latest generation of books and articles analyzing the meaning of 1989 and the legacy of dissent, a focus on the open society aspiration in the events of 1989 is given by the historian Vladimir Tismaneanu in the article *The Revolutions of 1989: Causes, Meanings, Consequences* (2009) and subsequently in the edited book *The End and the Beginning. The Revolutions of 1989 and the Resurgence of History* (2012)<sup>40</sup>.

Tismaneanu recalls:

The upheaval in East, and primarily in the central European core countries, represented a series of political revolutions that led to the decisive and irreversible transformation of the existing order. Instead of autocratic, one-

---

<sup>36</sup> C. Cerami, *Open Society, Academic Freedom and the Rule of Law: The Mission of Central European University (CEU), 1991-2021*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie (NAD): Diritto, Istituzioni e Società*, No. 2, 2021.

<sup>37</sup> K. Popper, *The Open Society and Its Enemies*, Routledge Classics, 2002 (or. ed.: Routledge, 1945).

<sup>38</sup> R. Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe: In a Letter Intended to Have Been Sent to a Gentleman in Warsaw*, Times Books, 1990, 40-41.

<sup>39</sup> *Idem*, 111.

<sup>40</sup> V. Tismaneanu, B.C. Iacob (Eds.), *The End and the Beginning*, cit.

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<sup>41</sup>. Instead of centrally planned command economies, all these societies have embarked on creating market economies. In these efforts to meet the triple challenge (creating political pluralism, a market economy and a public sphere, i.e. civil society) some succeeded better and faster than others<sup>42</sup>.

In the 1990s the transition in Central and Eastern Europe was strongly regulated and encouraged by the process of joining the European Union. As long as the incentives of the accession process were operational, countries seeking to join the EU followed the path to an open society (the separation of powers, free media, a free civil society, constitutional guarantees of rights and the protection of minorities)<sup>43</sup>. However, as Michael Ignatieff pointed out, «once the European accession process was completed, the EU gradually lost its ability to entrench open society institutions in enlargement countries. In its place, a new political form, combining single party domination of the political system, media controls, and rent-seeking corruption began to displace open society as the political goal of the ruling elites»<sup>44</sup>. The moment of triumph of the open society, which characterized the end of the Cold War, started to show signs of crisis during the late 20<sup>th</sup> century and the 21<sup>st</sup> century<sup>45</sup>.

The other idea linked to 1989 and the legacy of dissent thinking is related to the enhancement of human rights, which in turn is closely linked to the importance of the Helsinki Agreement<sup>46</sup>. The provisions contained in the “third basket” of the Helsinki Agreement, which referred to human rights and the free movement of people and ideas, mobilized public opinion to put pressure on monitoring human rights violations. The connection between peace and human rights and their defense remains an important part of the legacy of 1989. The text revealed the emerging role of public opinion and non-state actors in the diplomacy of European states. Various initiatives of international civil society, from the protection of human rights to anti-globalist movements, can be considered a consequence of this approach<sup>47</sup>.

The focus on collective action is important to understand the strength of the dynamics of the mobilization that occurred in national public spaces and their interactions with transnational processes. It is one of the keys to the “domino effect”

---

<sup>41</sup> V. Tismaneanu, *The Revolutions of 1989: Causes, Meanings, Consequences*, in *Contemporary European History*, cit., 277.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> M. Ignatieff, S. Roch (Eds.), *Rethinking Open Society*, cit.

<sup>44</sup> M. Ignatieff, *Rethinking Open Society*, michaelignatieff.ca/article/2018/rethinking-open-society/.

<sup>45</sup> C. Cerami, *Open Society, Academic Freedom and the Rule of Law*, cit., 133.

<sup>46</sup> J. Rupnik, *Senza il Muro*, cit., 119-120. The Helsinki Agreement, the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe in 1975, generated a new framework of relations between East and West in Europe. The principles included «respect for human rights and fundamental freedoms, including freedom of thought, conscience, religion or belief».

<sup>47</sup> J. Rupnik, *The World after 1989 and Exhaustion of Three Cycles*, cit., 11.

that overwhelmed Eastern European communism in autumn 1989. The mentality of the '89 generation was characterized by the aspiration to openness, distance, irony and derision towards the regime<sup>48</sup>. Padraic Kenney presented 1989 as the «carnival of revolutions»<sup>49</sup>. These elements help to explain why the 1989 revolution captured the Western imagination.

On the contrary, historian Stephen Kotkin argues that it was rather the “uncivilized society”, i.e., the communist ruling groups that gave up their political power following the economic and financial failure, which determined the events of 1989 and the end of the Cold War. According to Kotkin, 1989 seemed to be an implosion of the communist system rather than a democratic revolution. Kotkin’s analysis undoubtedly offers an alternative perspective, but we could probably think of a convergence of both factors: the crisis of the communist establishment created the conditions for a further growth of civil resistance in Central Eastern Europe at the end of the 1980s<sup>50</sup>. Civil resistance made a significant contribution to the largely peaceful end of the Cold War.

Among the best pieces that examine the multidirectional dynamics between elite decision making and the movements of dissent are the set of articles published by Mark Kramer between 2003 and 2007 in the *Journal of Cold War History*<sup>51</sup>.

The third volume of *The Cambridge History of the Cold War*, edited by Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, provides a deep reflection on 1989 and the end of the Cold War, with some chapters focusing on the role of the European revolutions of 1989<sup>52</sup>.

The emerging studies that explore the notion of the “Long 1989” are of considerable interest; their main feature is to look beyond 1989 and to consider the legacy of 1989 dissent in the post-1989 paradigm. The perspective of these studies often goes beyond Europe, examining the international networks that inspired and transported civil resistance<sup>53</sup>. Some recent studies look at the revolutions of 1989 with a global approach and analyze them both in terms of world historical impact and in terms of contribution to the shape of contemporary world politics<sup>54</sup>.

If in Europe and the United States, the year 1989 is synonymous with the fall of the Berlin Wall and the triumph of democracy, in the eastern part of the world, five

---

<sup>48</sup> J. Rupnik, *Senza il Muro*, cit., 131.

<sup>49</sup> P. Kenney, *Carnival of Revolutions, Central Europe 1989*, Princeton University Press, 2002.

<sup>50</sup> S. Kotkin, *Uncivil Society. 1989 and The Implosion of the Communist Establishment*, Random House, 2010.

<sup>51</sup> M. Kramer, *The Collapse of East European Communism and the Repercussions within the Soviet Union (Part I)*, in *Journal of Cold War History*, No. 4, 2003; *The Collapse of East European Communism and the Repercussions within the Soviet Union (Part II)*, in *Journal of Cold War History*, No. 4, 2004; *The Collapse of East European Communism and the Repercussions within the Soviet Union (Part III)*, in *Journal of Cold War History*, No. 1, 2007.

<sup>52</sup> M.P. Leffler, O.A. Westad (Eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. III, *Endings*, cit.

<sup>53</sup> P.H. Kosicki, K. Kunakhovich, *The Long 1989. Decades of Global Revolution*, CEU Press, 2019.

<sup>54</sup> See: K. Spohr, *Post Wall. Post Square*, cit.; J. Rupnik, (Ed.), *1989 as a Political World Event*, cit.; G. Lawson, C. Armbruster, M. Cox (Eds.), *The Global 1989: Continuity and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 2010; D. Motadel, *Revolutionary World. Global Upheaval in the Modern Age*, Cambridge University Press, 2021.



months before the events in Berlin, the Chinese military entered Tiananmen Square and crushed the pro-democracy movement<sup>55</sup>. This event put China in contrast to the democratic tide of 1989 and marked the beginning of China's spectacular rise on the international stage as an economic and strategic superpower: it was the advent of global capitalism<sup>56</sup>.

#### **4. The “other” 1989. The Tiananmen Square Massacre and the new Chinese authoritarian state capitalism**

The Tiananmen Square massacre of June 4, 1989 was one of the most important events in the contemporary history of communist China, and its consequences are still being felt. The iconic images of non-violent protest and civil resistance in Beijing in 1989 was immortalized by the media and international press from all over the world. In the West, the students became identified in the Cold War scenario with Western ideals of freedom, democracy and human rights, and the anniversary of the Tiananmen massacre is marked as a crucial episode in China's recent past. On the contrary, the events in Tiananmen Square were cancelled from the official Chinese historical reconstruction<sup>57</sup>.

To understand the importance of the Chinese civil resistance in 1989 and its consequences, we need to consider the internal and foreign dynamics of China in the 1980s. Throughout the 1980s, China's reform and opening process developed continuously. However, the “reform and opening” were highly unbalanced with a strong emphasis on economic initiatives and the absence of political and social reforms. Meanwhile, the Chinese society was also changing<sup>58</sup>. As pointed out by the historian Chen Jian, this highly imbalanced trajectory was one of the most important domestic causes of the Tiananmen tragedy in 1989 in Beijing<sup>59</sup>.

Starting in late 1986, students from several major cities in China held demonstrations for political reforms, the resignation of government leaders and against corruption, but the protests escalated in 1989. As recalled by the historian Martin K. Dimitrov, «the April-June 1989 events represented the most serious threat to the hegemony of the Chinese Communist Party (CCP), since the founding of the People's Republic of China in 1949»<sup>60</sup>. Everything picked up speed with the death of Hu Yaobang, the popular reform-minded Chinese leader, who, two years earlier, had been cashiered from his post as general secretary of the Chinese

---

<sup>55</sup> G. Rachman, *Beijing, Berlin and the Two 1989s*, in *Financial Times*, 3 June 2019.

<sup>56</sup> J. Rupnik, *Senza il Muro*, cit., 138.

<sup>57</sup> K. Spohr, *Post Wall. Post Square*, cit.; M.K. Dimitrov, *European Lessons for China: Tiananmen 1989 and beyond*, in P.H. Kosicki, K. Kunakhovich, *The Long 1989. Decades of Global Revolution*, CEU Press, 2019; C. Jian, *Tiananmen and the Fall of the Berlin Wall*, cit.

<sup>58</sup> A greater intellectual fervor, more travels abroad and a new cultural vivacity clashed with the absence of political liberalization, an increasing social inequality and the widespread corruption among party and government officials.

<sup>59</sup> C. Jian, *China and the Cold War after Mao*, in M.P. Leffler, O.A. Westad (Eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. III, *Endings*, cit.

<sup>60</sup> M.K. Dimitrov, *European Lessons for China*, cit.

Communist Party for being too liberal and too open to the student pro-democracy movement. On April 15, 1989, Hu Yaobang died in Beijing. In the weeks after his death, thousands of students from Beijing campuses gathered in Tiananmen Square. By honoring Hu, the students expressed their disappointment in the absence of political liberalization, denouncing growing social inequality, nepotism and corruption and demanding freedom, democracy, human rights and the rule of law<sup>61</sup>.

Although the underlying causes of the Tiananmen Square events were mostly domestic, it is appropriate to place such events in the context of the normalization of Sino-Soviet relations, which culminated with Gorbachev's visit to China in May, 15-18, 1989<sup>62</sup>. To this regard, the historian Kristina Spohr correctly points out:

Gorbachev's visit could seal the reconciliation of the two largest communist nations at a time when both were undergoing profound political and economic changes. It can be said that normalization took place at a time when both socialist countries were studying how to approach capitalism<sup>63</sup>.

Normalization was completed when Gorbachev held talks with Deng Xiaoping, Zhao Ziyang and Li Peng. These talks occurred against the backdrop of large-scale protest in Tiananmen Square. Gorbachev's visit to Beijing undoubtedly had a strong impact on the conduct of the Chinese prodemocratic movement. Starting on May 13, two days before Gorbachev's arrival in the capital, a thousand university students from all around China began a hunger strike at Tiananmen Square, which later became a mass occupation of this space in the center of Beijing. Kristina Spohr highlights that «the Soviet leader's visit was a pivotal moment for the young Chinese protestors. Gorbachev represented to them everything the Chinese leader was not: a democrat, a reformer, and a changemaker»<sup>64</sup>. The fact that these two events happened at the same time gave international visibility to the protest of the Chinese prodemocratic movement and ensured that it would be widely covered by the international media<sup>65</sup>. The hunger strikers gained the support of tens of millions of other citizens. However, the Chinese party decided not to listen to them.

Deng waited for Gorbachev to leave Beijing before dealing with the students. On May 20, martial law was declared in Beijing, but the demonstrators did not give up and the students used techniques of non-violent resistance. Exasperated that the protests had been going on for over a month, Deng ordered the use of force to commence on the night of June 3, 1989<sup>66</sup>. Chinese state security forces opened fire on student-led demonstrators in the area around Tiananmen Square and hundreds

---

<sup>61</sup> K. Spohr, *Post Wall. Post Square*, cit.

<sup>62</sup> C. Jian, *China and the Cold War after Mao*, cit.

<sup>63</sup> K. Spohr, *Post Wall. Post Square*, cit.

<sup>64</sup> *Idem*.

<sup>65</sup> M.K. Dimitrov, *European Lessons for China*, cit., 66.

<sup>66</sup> A.J. Nathan, *The New Tiananmen Papers. Inside the Secret Meeting That Changed China*, in *Foreign Affairs*, No. 4, 2019, 3.

of people were killed over the next 24 hours. By the morning of June 4, the square had been cleared of protesters<sup>67</sup>.

The world was stunned by the Tiananmen Square tragedy. Deng justified his actions by stating that a peaceful and stable environment was needed for China to continue along its path to reform, with the aim of modernizing and opening up to the capitalist world. Meanwhile, the country's traumatic battle for democracy had been immortalized by the international media. As well as the reports of civilian deaths, iconic images emerged of the crackdown that were used by reformers around the world as symbols of China's lost 1989<sup>68</sup>.

After this, the Chinese leadership started to draw conclusions from the Tiananmen events<sup>69</sup>. This process culminated in the Fourth Plenum of the Thirteenth Central Committee, which took place on June 23-24, 1989. It called for strengthening party unity, improving ideological work and resisting western influence. The Chinese Communist regime survived the shockwaves of 1989.

The political crisis produced by the student movement of spring 1989 had a profound impact on the direction of the economic reforms and the structuring of Chinese capitalism with global consequences<sup>70</sup>. The economic reform was relaunched after 1992. In spring 1992, Deng went on a "Southern Tour" to establish the importance of the market economy in China. As pointed out by Chian Jian, «what has followed is China's rapid economic growth – despite stagnation in the country's political democratization – in the last decade of the twentieth century and entering the twenty-first century»<sup>71</sup>. China's position on the international stage has today established itself as an economic and strategic superpower, but it neglects human rights, democracy and the rule of law.

More than three decades later, China is still committed to single party rule and its leadership is still guided by the lessons it learned from Tiananmen. The consequences of 1989 continue to shape the politics of both Central and Eastern Europe and China<sup>72</sup>.

---

<sup>67</sup> A.J. Nathan, *Tiananmen at 30. How 1989 Shapes China Today*, in *Foreign Affairs Anthology Series*, 2019, 1.

<sup>68</sup> K. Spohr, *Post Wall. Post Square*, cit., 47-55.

<sup>69</sup> A.J. Nathan, P. Link (Eds.), *The Tiananmen Papers: The Chinese Leadership's Decision to Use Force against Their Own People – in Their Own Words*, Public Affairs, 2001. For China, the Tiananmen Papers are the closest approximations of an archival source about the Tiananmen tragedy of 1989. However, the authenticity of some of them is yet to be confirmed, therefore caution is needed on the part of historians in using these sources. See M.K. Dimitrov, *European Lessons for China*, cit.

<sup>70</sup> J.F. Huchet, *1989 and the Advent of an Authoritarian State Capitalism in China*, in J. Rupnik, *1989 as a Political World Event*, cit., 169. See also J. Brown, *June Fourth. The Tiananmen Protests and Beijing Massacre of 1989*, Cambridge University Press, 2021.

<sup>71</sup> C. Jian, *Tiananmen and the Fall of the Berlin Wall*, cit., 98.

<sup>72</sup> M.K. Dimitrov, *European Lessons for China*, cit., 86.

## **5. Globalization and the Digital Revolution: Civil Resistance in the Post-1989 Order**

In a historical reconstruction of civil resistance in the post-Cold War, we cannot overlook the socio-economic changes that characterized the international system in the last decade of the 20<sup>th</sup> century. The years following the end of the Cold War were strongly marked by two disruptive processes in the international scenario: “globalization” and the “technological/digital revolution”. New economic and social dynamics have created unexplored prospects for growth, innovation and well-being, but, at the same time, they have led to the emergence of economic, cultural and social inequalities. The “technological revolution”<sup>73</sup> determined a set of innovations that radically changed the distribution of work in society, the mode of production of large industries, the forms of communication, and the character of scientific knowledge<sup>74</sup>. Yuval Noah Harari recalls that in the 1990s the Internet was the factor that changed the world more than any other. This revolution has contributed to creating a new world, has caused a rift between hierarchies, and has elaborated a new vision of man, citizen and global society<sup>75</sup>. As Francis Fukuyama points out, «the 1990s saw the birth of the global Internet which was almost universally touted at that time as offering help and support to aspiring democrats worldwide. The internet’s model for distributed computing and communication seemed bound to upend existing authoritarian hierarchies and to spread information – and thus power – to a much broader range of people»<sup>76</sup>.

Furthermore, during the 1990s the processes of globalization favored the extension and increased the weight of transnational networks that involved both states and civil society. Nation states increased their presence in multilateral and transnational, military (NATO), financial (IMF, WB), trade (WTO) and supranational (EU) organizations, and their sovereignty over many economic and political issues was transferred to these global arenas. As pointed out by Alain Touraine, for the nation states it became easier to attribute the responsibility for possible failures to international and supranational organizations, which thus became the object of the greatest criticism from civil society. Citizens felt the “democratic deficit” with increasing unease, and the excesses of a growing process of globalization<sup>77</sup>.

Gradually, the 1990s showed their ambiguity and the contradictions were destined to emerge, as well as the excesses of capitalism and the presence of strong economic and social inequalities on a global level<sup>78</sup>. In the late 1990s, various

---

<sup>73</sup> D. Reynolds, *Science, Technology and the Cold War*, in M.P. Leffler, O.A. Westad (Eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. III, *Endings*, cit.

<sup>74</sup> E. Di Nolfo, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici. La politica internazionale dal XX secolo a oggi*, Editori Laterza, 2013, 375.

<sup>75</sup> Y.N. Harari, *21 Lessons for the 21st Century*, Random House, 2018, 23-24.

<sup>76</sup> F. Fukuyama, *30 Years of World Politics: What Has Changed?*, cit., 18.

<sup>77</sup> A. Touraine, *What Is Democracy?*, Westview Press, 1997.

<sup>78</sup> The economic liberalism gradually turned into what is labeled as “neoliberalism”. The ongoing debate on the meaning and evolution of “neoliberalism” is wide-ranging and multifaceted and goes

citizen networks and public protest movements around the world began to unite in what became known as the *Global Justice Movement* (GJM)<sup>79</sup>, a global movement against the “neoliberal capitalist economic model”<sup>80</sup>. It is no coincidence that the protest started in the United States<sup>81</sup>. The movement broke into the mass protests that led to the collapse of the World Trade Organization (WTO) negotiations in Seattle on November 30, 1999<sup>82</sup>. The third ministerial session of the WTO was taking place to start a new round of negotiations for further liberalization of the markets, in particular on investments and public services<sup>83</sup>. The conference closed without any significant results, mainly due to the outcry caused by the protest of more than 700 organizations and about 60 thousand people who took to the streets of Seattle protesting against the conduct of the negotiations. The movement denounced a form of degeneration of the market economy, resulting from the hegemony of the “neoliberal economic model”, to the detriment of the defense of social rights. The Seattle movement later became known as “the movement of movements”; it encompassed a wide range of movements, not only for geographic distribution, but also for the issues addressed: the environmental issue, workers’ rights, criticism of international financial institutions and global economic and political management organizations. The movement demanded greater social justice and greater democratic participation, but also environmental protection and respect for human dignity, including equal access opportunities and chances of life<sup>84</sup>.

---

beyond the aims of this essay. However, it is enough to mention here that the concept of “neoliberalism” is often abused or used inappropriately. It should be correctly used to describe a school of economic thought, often associated with the University of Chicago or the Austrian School, and economists like Milton Friedman, Gary Becker, George Stigler, Friedrich Hayek and others, who criticized the role of the state in the economy and emphasized free markets and individual freedom. The best guarantee of preserving an “open society” was to minimize the state’s interference in the economy and society. These economists and thinkers provided an intellectual framework for the pro-market and anti-statist policies pursued by Ronald Reagan and Margaret Thatcher in the 1980s and continued in the 1990s. See: F. Fukuyama, *Liberalism and its Discontents*, Profile Books, 2022, 19-20.

<sup>79</sup> See the website of the GJM: [globaljusticemovement.org/](http://globaljusticemovement.org/).

<sup>80</sup> For an in-depth analysis on the Global Justice Movement see: D. Della Porta (Ed.), *Global Justice Movement: Cross-national and Transnational Perspectives*, Routledge, 2007; D. Della Porta, *Democracy in Social Movements: Theories and Practice Within the Global Justice Movement*, Palgrave Macmillan, 2009; D. Della Porta, *Meeting Democracy: Power and Deliberation in Global Justice Movements*, Cambridge University Press, 2014.

<sup>81</sup> The United States in those years was an expression of the “technological empire”, in terms of economic strength, as the fulcrum of finance and world trade and as a protagonist in the advancement of research, but they were also the economic and political expression of the so-called “neoliberalism”. See: E. Di Nolfo, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici*, cit., 375-377.

<sup>82</sup> A. Warner, *A Brief History of the Anti-Globalization Movement*, in *International and Comparative Law Review*, No. 2, 2005. Since Seattle, every major international summit has been accompanied by counter-summits and protests around the world.

<sup>83</sup> D. Della Porta, *I new global*, Il Mulino, 2003. The WTO at the time was promoting a strong neoliberal agenda for a progressive expansion of trade liberalization.

<sup>84</sup> C. Flesher Fominaya, *Social Movements and Globalization. How Protests, Occupations and Uprising Are Changing the World*, Palgrave Macmillan, 2014. Meanwhile, two books were destined

After the post-1989 euphoria, the globalized world began to show a dark side of social unease, precariousness and marginalization. Gradually, the difficulty emerged, even in Europe, of “squaring the circle” in reconciling economic well-being, social cohesion and political freedom<sup>85</sup>.

The post-1989 paradigm has been challenged during the new century. The attacks on the Twin Towers and the Pentagon on 11 September, 2001, an expression of a new international terrorism, set in motion processes that weakened the liberal order of democracy and the rule of law. In Western democracies, the terrorist attacks undermined trust in open borders and open institutions<sup>86</sup>.

The global financial crisis that erupted in 2008 constituted a crucial challenge to the post-Cold War international order and was among the main causes of a new and overwhelming wave of protests and global dissent that characterized the beginning of the second decade of the 21<sup>st</sup> century. The financial crisis led to a general loss of confidence in the financial sector and political classes, caused growing economic inequality, rising unemployment and widespread feelings of economic insecurity and pessimism about the future. The global crisis fueled new alliances between a wide range of social movements, in a context of declining trust in political elites and institutions in democratic contexts, and a demand for democracy in more authoritarian contexts: an epochal wave of dissent began.

## **6. Beyond the legacy of 1989? From the Arab Spring to the Climate Movements: A New Generation of Dissent**

The magazine *Time* chose “The Protester” as person of the year for 2011. The cycle of protests that began in 2011 – “The Global Wave of Protest” – played an important role in the evolution of the contemporary international system. The phenomenon had an epochal significance, and this was due both to the dynamic nature of the protests – with the presence of millions of individuals who spontaneously mobilized in a rapid succession of events – and to the geographical extension – from the streets of Madrid to the squares of Cairo, New York, Istanbul, Santiago, Kiev and many more. Some main cycles of protests can be identified, starting in 2011: the so-called “Arab Spring” in the Middle East and North Africa, the Indignados movement in Spain and Europe, and Occupy Wall Street in the United States.

The term “Arab Spring” is certainly controversial but remains the most widespread, although other expressions such as “Arab revolts” or “Arab uprisings”

---

to have a strong impact in the debate on globalization and were often cited by peaceful protest movements: *No Logo* by Canadian journalist and activist Naomi Klein, a strong attack on multinational companies, and *Globalization and its Discontents* by economist Joseph Stiglitz, a critique of some aspects of globalization, and in particular of the role played by the International Monetary Fund.

<sup>85</sup> R. Dahrendorf, *Economic Opportunity, Civil Society and Political Liberty*, in *Development and Change*, No. 2, 1996.

<sup>86</sup> C. Cerami, *Open Society, Academic Freedom and the Rule of Law*, cit., 133.

are preferred. “Arab Spring” refers to the wave of public protest movements and civil resistance that took place from the end of 2010 in Tunisia and then spread to Egypt and throughout North Africa and part of the Middle East: Algeria, Lebanon, Yemen, Syria, etc<sup>87</sup>. What took place in the Arab World was a revolutionary wave, both in temporal and spatial terms<sup>88</sup>. The literature relating to the protests that took place in the various Muslim countries is vast and articulated<sup>89</sup>. It is beyond the scope of this study to examine the specific dynamics of the Arab uprisings. The main aim is to provide an overview of the phenomenon and focus on some themes that characterized it.

Protest movements in the Muslim world were the expression of both a strong economic and social malaise and a widespread need for greater democratic freedoms. At first, the rebellion against corrupt and incapable regimes or governments emerged. The main body of the protests consisted of young middle-class people from urban centers, with high levels of unemployment. This is mainly the generation born between the mid-eighties and nineties. In the initial stages of all the protests, there was a precise and conscious choice of using non-violent methods. The prevailing requests did not have an ideological connotation but a pragmatic one. This new wave of dissent is not attracted by any particular ideology. The new generation calls for debate, freedom, democracy, good governance and human rights. Most of the movements did not have a formal leadership structure; after the immediate phase of the protest this determined the scarce ability to transform themselves into political parties capable of governing change. The appeal of democracy is the political consequences of a process of social and cultural changes in the Arab societies, which is part of the globalization process and digital revolution<sup>90</sup>. As Manuel Castells recalls, in the uprisings of the Arab world, the world of “new media” played a fundamental role along with traditional media<sup>91</sup>. Social networks had a strong impact in collaborating with some satellite TV channels such as CNN, BBC and Al Jazeera. All this, together with the widespread use of mobile telephones gave the protests of the Arab world a revolutionary connotation, with new characteristics compared to the past and with a capacity for dissemination, narration and rapid communication, therefore often making them

---

<sup>87</sup> A. Roberts, *Civil Resistance and the Fate of the Arab Spring*, in A. Roberts, M.J. Willis, R. McCarthy, T. Garton Ash (Eds.), *Civil Resistance in the Arab Spring*, cit.

<sup>88</sup> J.L. Gelvin, *The Arab Uprising*, in D. Motadel, *Revolutionary World*, cit., 244.

<sup>89</sup> C. Merlini, O. Roy (Eds.), *Arab Society in Revolt: The West's Mediterranean Challenge*, Brookings Institute Press, 2012; A. Roberts, M.J. Willis, R. McCarthy, T. Garton Ash (Eds.), *Civil Resistance in the Arab Spring*, cit.; S. Lacroix, J.P. Filiu (Eds.), *Revisiting the Arab Uprisings: The Politics of a Revolutionary Moment*, Oxford University Press, 2018; G. Kepel, *Uscire dal caos. Le crisi nel Mediterraneo e Medio Oriente*, Raffaello Cortina Editore, 2019 (or. ed.: *Sortir du chaos. Les crises en Méditerranée et au Moyen-Orient*, Editions Gallimard, 2018).

<sup>90</sup> O. Roy, *The Arab Four Seasons. When an Excess of Religion Leads to Political Secularization*, in J. Rupnik (Ed.), *1989 as a Political World Event*, cit., 117.

<sup>91</sup> M. Castells, *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*, Polity Press, 2015, xxvii.

unpredictable<sup>92</sup>. At the same time, authoritarian governments have blocked the use of social media or have used information about citizens available via the Internet to strengthen security and control systems. The question of using “Big Data” in politics began to emerge, both in democratic and non-democratic governments, with increasing possibilities for control, manipulation and coercion.

As pointed out by Oliver Roy, there are some common points between 1989 and the Arab Spring: the system crumbled from inside under the pressure of peaceful protest movements; the upheavals touched different countries belonging to the same political space and culture and the “domino effect” played an important role. According to Roy, 1989 represented a sort of pattern of a peaceful and popular upheavals and had just shown that “You can do it”<sup>93</sup>.

Interpreting the fate of the Arab Spring and its lessons for civil resistance is a difficult task. The success of some of the movements in early 2011 encouraged the attractive idea of a “domino effect”, but the results were often dramatic, with interaction between nonviolent demonstrators and various forms of power, including military strength<sup>94</sup>. The results of the protests often led to a dimension that was not desired by the movements themselves. Many political authorities lost their role, some dictators fled, new political actors and power groups emerged. However, there were also many failures, and, after the initial optimistic phase, there were some tragic results in Egypt, Libya and Syria, with a growing wave of fundamentalists. According to Adam Roberts, the main lesson of the Arab Spring is the following: «Bringing in a new constitutional order in societies with deep divisions and little experience of constitutional democracy is a complex and multifaceted task [...]. The absence of precondition for peaceful political transition is a key part of the troubles of the Arab Spring»<sup>95</sup>. This is one of the main differences between the Arab Spring and the European democratic revolutions of 1989. Furthermore, Central and Eastern European countries were able to count on the fundamental support of the European Union to initiate and complete a peaceful and epochal process of democratic transition. This aspect should never be overlooked.

Meanwhile in Europe, in May 2011 demonstrators occupied the central square of Madrid, Spain. This initiated the Indignados movement, a great anti-austerity mobilization, which arose from growing economic difficulties of broad social classes. The protest in Spain was characterized by a strong need for social justice, especially in terms of greater equality and better working and welfare conditions<sup>96</sup>. In September 2011, it was the United States’ turn, with the Occupy Wall Street movement (OWS). Activists occupied Zuccotti Park in New York City to denounce the abuses of financial capitalism, the excesses of market economy and economic and social inequalities. The OWS movement inspired activists not only in the

---

<sup>92</sup> A. Roberts, *Civil Resistance and the Fate of the Arab Spring*, cit., 274-277.

<sup>93</sup> O. Roy, *The Arab Four Seasons*, cit., 114.

<sup>94</sup> A. Roberts, *Civil Resistance and the Fate of the Arab Spring*, cit., 284.

<sup>95</sup> *Idem*, 319.

<sup>96</sup> C. Flesher Fominaya, *Social Movements and Globalization*, cit., 166-177.



United States but also in other parts of the world and acquired a global dimension. It had some inevitable similarities with the previous GJM movement, but the financial crisis of 2008 created a different context from in the past, in a climate of greater concern, restlessness and uncertainty.

The peaceful protests continued throughout the second decade of the 21<sup>st</sup> century. In 2019, there were an unprecedented number of nonviolent antigovernmental movements. Protests, strikes and demonstrations happened at the same time in many different countries<sup>97</sup>.

Among the challenges of this new generation of civil resistance there is also the environmental battle for the defense of the planet. This new generation represented by civil disobedience movements such as *Extinction Rebellion*<sup>98</sup> or *Fridays for Future*<sup>99</sup>, especially since 2019, has organized regular demonstrations against current environmental politics and to raise public awareness on the climate and ecological emergency. The manifesto of the *Extinction Rebellion* movement goes straight to the point: «It's time. This is our last chance to do anything about the global climate and ecological emergency. Now or never, we need to be radical. We need to rise up. And we need to rebel»<sup>100</sup>. The protests on the climate and environmental emergency are influencing the choices of the rulers and are destined to have a strong impact on global governance<sup>101</sup>.

Civil resistance in the 21<sup>st</sup> century has built a new narrative of dissent, it has created new areas of contestation, it has given a new role and a new centrality to women (see the #MeToo movement), it has brought about a new generation of racial strife (see Black Lives Matter), it has fueled a renewed sensitivity towards the climate and environmental emergency, and it has created new opportunities of confrontation with other forms of power. The recent protests in Iran are being led, visibly and persistently, by women and are seen as the most serious challenge to the Iranian authorities in decades<sup>102</sup>.

The movements of public protest and civil resistance over the last decade have marked a new stage in the development of social mobilization, strengthening the transnational dimension, enhancing digital and technological communication tools and focusing on the globality of issues related to social inequalities, precariousness, injustice, good governance and human rights to the environment. Erica Chenoweth correctly points out:

---

<sup>97</sup> E. Chenoweth, *The Future of Nonviolent Resistance*, in *Journal of Democracy*, No. 3, 2020.

<sup>98</sup> «*Extinction Rebellion* is a decentralised, international and politically non-partisan movement using non-violent direct action and civil disobedience to persuade governments to act justly on the Climate and Ecological Emergency». See the website: [rebellion.global/it/](http://rebellion.global/it/).

<sup>99</sup> See the website: [fridaysforfuture.org/](http://fridaysforfuture.org/).

<sup>100</sup> *Extinction Rebellion, This is not a Drill*, Penguin, 2019, 1.

<sup>101</sup> In 2019 another book by Naomi Klein was destined to have a strong impact on the debate on the climate crisis: *On Fire. The (Burning) Case for a Green New Deal*, Simon & Schuster, 2019.

<sup>102</sup> Z. Marks, F. Haghghatjoo, E. Chenoweth, *Iran's Women on the Frontlines*, in *Foreign Affairs* online edition, 31 October 2022.

The massive growth of civil resistance campaigns around the world is therefore both a sign of success and a sign of failure. The success is that so many people have come to believe that they can confront injustice using strategic nonviolent methods, while fewer are turning to armed action. The failure is that so many injustices remain – and so few institutions are equipped to address them – that the demand for civil resistance has increased<sup>103</sup>.

It is a multifaceted phenomenon that is still being defined, and many questions require further investigation. Nevertheless, the role of a new generation of women and young people should not be underestimated and it is destined to have a strong impact on global international policies.

## 7. Conclusion

The civil resistance movements of the 21<sup>st</sup> century have created their own aesthetic and visual measure. As Timothy Garton Ash pointed out, «the history of civil resistance is also art history. The logos, flags, symbols, improvised posters, street performance, music, slogans and graffiti of these movements are more genuinely Pop Art than Pop Art ever was»<sup>104</sup>. The square provides a stage for interaction, improvisation and creativity, an art scene for viewing the public space that is open to everyone. Irony, sarcasm and satire often offer new tools to broaden consensus. The musical dimension, dance, painting and the artistic expression of one's body give the sense of active participation and creative energy. The citizens who have taken to the streets in recent years have made a mark in the collective memory, but also in the aesthetic representation of the rebellion, because the need for revolt can also be, in part, an aesthetic requirement<sup>105</sup>. Art can contribute to the construction of new subjectivities; it can make visible in dissent what consent tends to obscure and cancel<sup>106</sup>.

Reconstructing in a historical perspective some crucial moments of civil resistance from the end of the Cold War to the 21<sup>st</sup> century means analyzing the legacy of 1989 and exploring the evolution and impact of dissent in the post-1989 international system. This essay focused on three main long-term issues.

1. The first aspect can be summarized as the rise and decline of the post-1989 liberal cycle of civil resistance in Europe, from the triumph of the “open society” ideal to the crisis of democracy and the emergence of “illiberal democracies”.

---

<sup>103</sup> E. Chenoweth, *The Future of Nonviolent Resistance*, cit., 73.

<sup>104</sup> T. Garton Ash, *A Century of Civil Resistance*, cit., 382.

<sup>105</sup> In 2013, “Everyday rebellion. The Art of Change” by the Iranian brothers Arman and Aras Riahi was released: a documentary about creative forms of nonviolent protest and civil disobedience worldwide. Everyday Rebellion was a tribute to the creativity of the nonviolent resistance and a story about the peaceful protest acted out by people from Spain, Iran, Syria, Egypt, Turkey, Ukraine, USA, UK and Serbia. See: [everydayrebellion.net/the-project/](http://everydayrebellion.net/the-project/).

<sup>106</sup> C. Cerami, *Creatività e dissenso nel XXI secolo. L'arte violata della ribellione*, in *Mente Politica*, 2 April 2015, <https://www.mentepolitica.it/articolo/la-arte-violata-della-ribellione/435>.

The revolutions of 1989 in Central and Eastern Europe 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<sup>107</sup>. In the immediate post-Cold War scenario, liberalism, democratic politics, human rights and the free market seemed the “winning formula”. 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 21<sup>st</sup> century. Nevertheless, 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<sup>108</sup>. The 2008 economic crisis also had a strong impact in Central and Eastern Europe and the countries considered “success stories” in the transition and consolidation of liberal democracy (Hungary and Poland) began to challenge the institutions of the rule of law and proposed an illiberal “counter-revolution” in Europe<sup>109</sup>. The post-1989 liberal cycle of civil resistance seems to be losing its driving force and the key values of the open society (freedom, open borders, multicultural and social tolerance, democracy and the rule of law) suffered a severe attack. The new enemies of the open society emerged: the illiberal democracies of Eastern Europe, the populists of Western Europe and the one-party autocracies of Russia and China<sup>110</sup>.

2. Looking to the “other 1989”, the 1989 democracy movement and its suppression marked a watershed in China’s contemporary history. The political crisis produced by the Chinese student movement of 1989 and the collapse of the USSR had a profound impact on the direction of the economic reforms and the structuring of Chinese capitalism<sup>111</sup>. The analysis of 1989 and its aftermath are crucial for understanding the current face of Chinese capitalism and its global consequences. China’s position on the international stage has today established itself as an economic and strategic superpower, but it neglects human rights, the rule of law and democracy. Thirty years on, media and online references to the protests and their suppression are still banned in the PRC.

The events in Hong Kong with the failure of the Umbrella Revolution in 2014 and the repression of the 2019-2020 protests are an example of the Chinese authoritarian approach. China has recently become an attractive model for other authoritarian regimes due to its ability to learn from Central and East European collapses. This is especially true for Putin, who is searching for a formula that will ensure the long-term resilience of his authoritarian rule in Russia<sup>112</sup>.

---

<sup>107</sup> V. Tismaneanu, *The Revolutions of 1989: Causes, Meanings, Consequences*, cit., 277.

<sup>108</sup> M. Ignatieff, *Introduction*, in M. Ignatieff, S. Roch (Eds.), *Rethinking Open Society. New Adversaries and New Opportunities*, cit., 9.

<sup>109</sup> J. Rupnik, *Senza il Muro*, cit., 213.

<sup>110</sup> M. Ignatieff, *Rethinking Open Society*, [michaelignatieff.ca/article/2018/rethinking-open-society/](http://michaelignatieff.ca/article/2018/rethinking-open-society/).

<sup>111</sup> J.F. Huchet, *1989 and the Advent of an Authoritarian State Capitalism in China*, in J. Rupnik, *1989 as a Political World Event.*, cit., 169.

<sup>112</sup> M.K. Dimitrov, *European Lessons for China*, cit., 85.

The Chinese activist Wu'er Kaixi, who is among the symbolic faces of the Tiananmen revolt and who is now in exile in Taiwan, was interviewed on the occasion of the 33<sup>rd</sup> anniversary of the Tiananmen Square massacre. He pointed out that the awful Chinese pact that provided for economic growth in exchange for political submission has led to an even more totalitarian, capitalistic, dystopic and hyper-technological regime, which suppresses any demand for freedom, democracy, human rights and the rule of law<sup>113</sup>. What is happening in China today in the fight against COVID-19 is a dramatic and Orwellian example<sup>114</sup>.

The Chinese people's frustration with their government's "zero COVID" policy has reached a tipping point. Starting on November 26, 2022 protests erupted across multiple cities, with people taking to the streets and demanding an end to harsh lockdowns<sup>115</sup>. The protest that began due to the exhausting restrictions implemented by the Chinese government for Covid-19, gradually turned into an attack against the authoritarian political system. The protests took on a widespread connotation among different social groups and gradually spread to many cities. The request for freedom had not been manifested in China in such a strong way since the events of 1989 and the calls and references to that dramatic moment in Chinese history were inevitable. However, China's recent demonstrators do not yet constitute a revolutionary force. Xi Jinping's response will likely determine the course of events. As pointed out by Yuen Yuen Ang, «perhaps the most optimistic interpretation of recent events is that the seeds of meaningful democracy in China have been scattered and cannot be destroyed»<sup>116</sup>.

3. Finally, the digital and technological revolution has had a huge impact on the evolution of civil resistance and on the relationship between power politics and dissent. In the 1980s, in Central-Eastern Europe, a critical role was played by "the radios" – Radio Free Europe and Radio Liberty – both originally conceived as "weapons" of ideas and information. As recalled by Barbara Flank, the radios played a critical role in broadcasting back to states throughout the region what was actually going on in their societies and provided constant fora for reporting rebellion, dissent, defection, and dissatisfaction. The BBC and other public broadcasters were also important in disseminating texts and ideas as well as airing interviews and special programs<sup>117</sup>.

Globalization and the digital revolution since the 1990s have influenced civil resistance and have changed its language and methods of communication. The

---

<sup>113</sup> G. Modolo, *L'attivista Wu'er Kaixi, reduce di piazza Tienanmen: «Può succedere ancora, i cinesi vogliono libertà»*, in *La Repubblica*, 2 June 2022.

<sup>114</sup> E. White, E. Olcott, *Covid in China: Xi's fraying relationship with the middle class*, in *Financial Times*, 27 June 2022, <https://www.ft.com/content/8f4b6e8b-9b59-433e-b862-425c78a378b4>.

<sup>115</sup> Y. Ang, *The Problem with Zero. How Xi's Pandemic Policy Created a Crisis for the Regime*, in *Foreign Affairs* online edition, 2 December 2022, <https://www.foreignaffairs.com/china/problem-zero-xi-pandemic-policy-crisis>; I. Johnson, *Xi Versus the Street. The Protests in China Could Herald a Turbulent New Era*, in *Foreign Affairs* online edition, 30 November 2022, <https://www.foreignaffairs.com/china/xi-versus-street>.

<sup>116</sup> Y. Ang, *The Problem with Zero*, cit.

<sup>117</sup> B.J. Falk, *Resistance and Dissent in Central and Eastern Europe*, cit., 326.

1990s saw the birth of the global Internet, that seems to offer a new crucial and global support to aspiring democrats worldwide. Civil resistance also acquired a globalized and international character: public protest movements began to organize themselves beyond national borders, in transnational networks and international organizations to change or at least influence the global system. The increasing use of new technologies, the dizzying growth of new media, the development of non-state actors, especially non-governmental organizations (NGOs) and the influence of transnational protest movements seemed to offer non-governmental groups and citizens the chance to participate in international affairs that had been almost unknown in the past. As information and communication technologies spread, individuals had the perception of having more power<sup>118</sup>.

In the uprisings of the Arab world, the world of “new media” played a fundamental role along with traditional media<sup>119</sup>. Without a doubt, globalization and the digital revolution have provided new tools for civil resistance and have radically transformed communication models: the “virtual square” has joined the “real square” in the expression of dissent.

At the same time, however, the rise of “Big Data” in politics, allowed governments and large corporations to gather, organize, and instantly access nearly unlimited amounts of information about the preferences and behavior patterns of citizens. The possibilities for manipulation and even coercion is obvious, as is the threat thereby posed to the foundations of democracy<sup>120</sup>. Private companies, such as Google and Facebook have begun to exercise monopolistic control over the Internet, controlling an extraordinary amount of information. In non-democratic countries, governments tend to monitor and enforce censorship in Internet usage. The case of China is the most emblematic. The Chinese Internet is deliberately managed with the goal of supporting China’s authoritarian government. The new battlefield of global civil resistance will likely be the fight against digital authoritarianism.

---

<sup>118</sup> I. Krastev, *From Politics to Protest*, in *Journal of Democracy*, No. 4, 2014, 8.

<sup>119</sup> M. Castells, *Networks of Outrage and Hope*, cit., xxvii.

<sup>120</sup> I. Krastev, *From Politics to Protest*, cit., 9.

4 • 2 • 2022



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

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## SEZIONE SPECIALE



## SEZIONE SPECIALE – CLIMATE CHANGE IN ASIA, AFRICA AND LATIN AMERICA: POLITICAL AND LEGAL PERSPECTIVES:

- V. NENMINI DILEEP, Climate Change and Global Health Governance in Relation to the Global South and the Global North
- M. ZAPPA, “Greening” Speculative Urbanism? Space Politics and Model Circulation in South Korea and Vietnam’s Special Economic Zones
- A. SINGH, Environment-Conflict Nexus in the Sahel Region: Lake Chad as a Case in Point
- V. ACQUAFREDDA, Non basta dire *green*. Le politiche climatiche alla prova della realtà in Etiopia

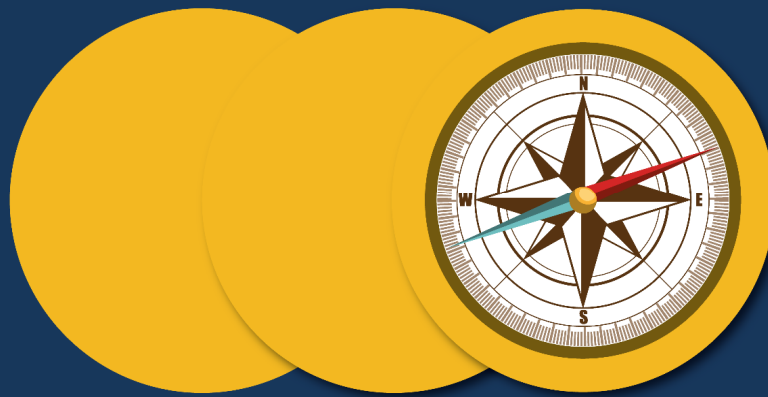
4 • 2 • 2022



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

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società



## Climate Change and Global Health Governance in Relation to the Global South and the Global North

*V. Nenmini Dileep*

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>





Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## **Climate Change and Global Health Governance in Relation to the Global South and the Global North**

*Vivek Nenmini Dileep\**

### *Abstract*

This essay attempts to piece together the main trajectories of climate change and global health governance starting with the historical connectedness of the idea of the global. While the Global South and the Global North constitute key concepts in the approach to global governance of key issues such as climate change and health governance, this essay attempts to locate the historical course undertaken by both concepts within the context of colonialism and postcolonialism in the unequal exchanges between these geopolitical entities. The essay argues that the hegemonic relationship between the Global North and South is traceable to colonialism and its epistemic vestiges (manifest, for instance, through state laws and concerns of security) that have an adverse impact on the countries of the Global South where health and climate change governance is concerned. The essay suggests that the majority of the socioeconomic issues currently plaguing the Global South can be attributed to colonialism and imperialism, which were supported in many parts of the world in the 19th and 20th centuries, as well as to the neocolonial and commercial strategies of extractive and exploitative capitalism of the 21st century. The costs of these changes must be considered in the context of a long-standing theme of the Global North's exploitation of the environment and the people of the Global South, particularly in terms of heritage loss, loss of biodiversity, extreme weather conditions, and even health emergencies like the COVID-19 pandemic. The essay concludes by advocating for a greater inclusion of the Global South in the governance of climate change through hybrid institutional complexes (HICs) in governing the global commons.

*Keywords:* Climate Change – Colonialism – Global Health Governance – Politics of Global Health.

**CONTENTS:** 1. Introduction. 2. Overview of Literature. 3. Global North/South, Legacies of Colonialism and the Politics of Climate Change. 4. State and Security in the Global South. 5. Conclusion.

---

\* PhD Candidate at the Department of Political Science, University of Hyderabad. The author wishes to thank the editorial team at NAD and two anonymous referees for their helpful suggestions on the essay. The essay was submitted to double blind peer-review. Member of the Editorial Team who oversaw the essay: Laura Corti.

## 1. Introduction

In November 2021, in a mid-term evaluation for an introductory course on “Fundamentals of Political Science” that I teach to undergraduate students of law, one of the questions I had posed was the following: explain the heavy “luggage” carried by the Global South in the context of a cartoon by Rohan Chakravarty in his comic-strip *Green Humour*<sup>1</sup>. The Global South, represented by a dark-skinned lady in a traditional flowery *gomesi* (full length colorful garment worn by women in sub-Saharan Africa), is shown carrying a huge rucksack with the words “climate change, droughts, floods, livelihood loss, social injustices, heritage loss and biodiversity loss” emblazoned on it. As she awaits at the entrance for delegates, she is accosted by the Global North, represented by a spry white man with a light suitcase on wheels that has the words “The 1.5°C Challenge” embossed on it. He goes on to state, «Oh, I always travel light»<sup>2</sup>. This cartoon appeared as part of a series by the cartoonist on the 26th United Nations Climate Change Conference of the Parties (COP26), held between October 31st and November 13th, 2021, in Glasgow, Scotland.

One of the students (of nearly half of the class who attempted the question), explained the cartoon in simple terms: «The cartoon depicts the amount of issues that we have in the world and the leaders who hardly make any effort to solve them». Another student opined that the “luggage” reflects the «problems faced by countries in the Global South due to climate and ecological factors, with these countries bearing the brunt of the problems while the Global North is singularly focused on reducing global temperatures by 1.5°C, without bearing any responsibility». Yet another student noted, «problems that are unattended to by society, problems which they carry with them, things which happened in the past». The students’ statements suggest how the adverse effects of climate change, that are becoming more evident on the socioeconomic structures and systems which regulate life on our planet, are continuing to be ignored by our political leaders. They also reflect how the Global North’s target of mitigating global warming through technocratic solutions that reduce global temperatures by 1.5°C will, in all likelihood, ignore the costs of the multi-dimensional issues the Global South faces (as is evident in the heavy luggage in the cartoon). Many of these multi-dimensional issues are broadly a result of the continuing effects of colonialism in postcolonial countries of the Global South. Along with war and violence, climate-induced migration, as a result of human insecurity, has led to 40.5 million people being internally displaced in 2020<sup>3</sup>. Further, an unending COVID-19 pandemic, increased conditions of planetary stress, escalating cases of non-communicable diseases (NCDs), and multiple other vector-borne diseases have severely strained health systems across the globe. To this effect, climate change will only exacerbate the existent inequities in health systems in a colossal manner, further compounding and altering existing socioeconomic inequalities. In this regard, the idea of reducing global temperatures by 1.5°C can only be seen as a temporary solution which aids the position of the industrialized Global North. It is my argument that the

---

<sup>1</sup> R. Chakravarty, *Green Humour*, Cartoons on COP 26, October 28th, 2021, [greenhumour.com/2021/10/cartoons-on-cop-26.html](https://greenhumour.com/2021/10/cartoons-on-cop-26.html).

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Internal Displacement Monitoring Center (IDMC), *Global Report on Internal Displacement*, 2020, [internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021\\_idmc.pdf](https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf).

majority of the socioeconomic complications seen today in the Global South can be linked to anthropogenic climate change, induced by past socio-political arrangements such as colonialism and imperialism that were prompted in many parts of the globe in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries, and the neocolonial and commercial practices of extractive and exploitative capitalism of the 21<sup>st</sup> century. The costs of these changes, especially in terms of heritage loss, loss of biodiversity, extreme weather conditions and even health emergencies such as the COVID-19 pandemic, must be seen in this context of a long running theme of the Global North's exploitation of the environment and the people of the Global South.

The historical domination of the Global North is contiguous in the policies adopted by global governance institutions and in the mechanisms revolving around climate change governance. To cite an example, on December 13th, 2021, the United Nations Security Council (UNSC) rejected, in what the body itself called a "contentious meeting"<sup>4</sup>, a draft resolution that would have integrated climate-related security risk as a central component of United Nations conflict-prevention strategies aiming to help counter the risk of conflict relapse. India and Russia voted against the resolution. India's representative, while stressing that his country was «second to none in addressing climate action and climate justice»<sup>5</sup>, stated that «the Council is not the place to discuss either issue», adding that «an attempt to link climate with security obfuscates a lack of progress on critical issues under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) process»<sup>6</sup>. The representative further pointed out that the resolution in its current form «would constitute a step backward from collective resolve to combat climate change»<sup>7</sup>. Such policies do not adequately address the historicity of how industrial development in the Global North came about. The very fact that they perceive the Global North as precursor of climate change activism and governance overlooks the historical, material, and epistemic exploitation of the Global South.

The two events narrated above are linked through the fact that despite decades of scientific work, with evidence pointing to gloomy prognoses as a result of anthropogenic interference with the climate, governments across the globe (especially in the Global North) have failed to act to the degree and proportion of policy efforts and action required.

## 2. Overview of Literature

In 2009, the Lancet and University College London Institute for Global Health Commission described «Climate change [as] the biggest global health threat of the 21st century»<sup>8</sup>. The World Health Organization (WHO) has categorically termed climate

---

<sup>4</sup> United Nations Meetings Coverage and Press Releases, *Security Council Fails to Adopt Resolution Integrating Climate-Related Security Risk into Conflict-Prevention Strategies*, 8926TH MEETING (AM), SC/1473213, 2021, available at the website [press.un.org/en/2021/sc14732.doc.htm](https://press.un.org/en/2021/sc14732.doc.htm).

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> A. Costello, M. Abbas, A. Allen, S. Ball, S. Bell, R. Bellamy, S. Friel, N. Groce, A. Johnson, M. Kett, M. Lee, C. Levy, M. Maslin, D. McCoy, B. McGuire, H. Montgomery, D. Napier, C. Pagel, J. Patel, J.A.P. de Oliveira, N. Redclift, H. Rees, D. Rogger, J. Scott, J. Stephenson, J. Twigg, J. Wolff, C. Patterson *Managing the health effects of climate change: Lancet and University College London Institute for Global Health Commission*, in *The Lancet*, No. 9676, 2009, 1693-1733.

change as the single biggest health threat facing humanity<sup>9</sup>. The deleterious effects of anthropogenic climate change can be mitigated by societies adapting to its effects and reducing greenhouse gas (GHG) emissions<sup>10</sup>. While this will reduce the rate and magnitude of climate change, the «capacity to adapt and mitigate depends on socioeconomic and environmental circumstances, and the availability of information and technology»<sup>11</sup>. As of 2013, a conservative estimate of 5.4 million disability adjusted life years (DALYs)<sup>12</sup> had been attributed to climate change, with 99.7 percent cases traced to low- and middle-income countries across the globe<sup>13</sup>.

Building community resilience to climate-related risks, that may be caused by either direct harms from hazards such as extreme heat and flooding, or indirect impacts of hazards mediated through the built, social, and natural environment, is a major goal of climate adaptation, which the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) defines as «seeking to moderate or avoid harm or exploit beneficial opportunities»<sup>14</sup>. While there is plenty of information and data on climate adaptation mitigation measures, including financing and delivery measures to reduce the carbon footprint of humanity and achieving the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs) by 2030<sup>15</sup>, much less information is available about the costs and effectiveness of adaptation measures. In providing a policy framework that is regionally responsive to the effects of climate change, Erica Bell advocated a whole-of-systems strategy that is deployed across the entire core operational areas of a health service, including service governance and culture, service delivery, workforce development, asset management, and financing<sup>16</sup>. In reviewing invisibilities linked to the marginalization of peoples (such as the migrant population), places (populated by indigenous communities), diseases (neglected tropical diseases, mental health), Luke Parry et al., assert that structural power and resource disparities are what determine these invisibilities<sup>17</sup>. Drawing on Michel Foucault's idea of governmentality on the state's interest and its close involvement in the everyday lives of people, as well as James Scott's notion of data gathering as a way for the state to implement effective interventions in public policy, the authors highlight that whether or

---

<sup>9</sup> World Health Organization, *Protecting health from climate change: vulnerability and adaptation assessment*, 2013, [apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/104200/9789241564687\\_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/104200/9789241564687_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>10</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, 2007. At [ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4\\_wg2\\_full\\_report.pdf](https://ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4_wg2_full_report.pdf).

<sup>11</sup> A. Costello et al., *Managing the health effects of climate change: Lancet and University College London Institute for Global Health Commission*, cit.

<sup>12</sup> The DALY is defined by the WHO as «the loss of the equivalent of one year of full health. DALYs for a disease or health condition are the sum of the years of life lost to due to premature mortality (YLLs) and the years lived with a disability (YLDs) due to prevalent cases of the disease or health condition in a population». For more information, consult the WHO's Global Health Observatory website at [who.int/data/gho/indicator-metadata-registry/imr-details/158](https://who.int/data/gho/indicator-metadata-registry/imr-details/158).

<sup>13</sup> Global Health Observatory, *Climate change attributable DALYs ('000)*, World Health Organization, 2013, [who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/climate-change-attributable-dalys-\(000\)](https://who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/climate-change-attributable-dalys-(000)).

<sup>14</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Annex II: Glossary*, in *Climate change 2014: Synthesis report*, 2014, [ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/01/SYRAR5-Glossary\\_en.pdf](https://ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/01/SYRAR5-Glossary_en.pdf).

<sup>15</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, cit.

<sup>16</sup> E. Bell, *Readying Health Services for Climate Change: A Policy Framework for Regional Development*, in *American Journal of Public Health*, Vol. 101, 2011, 804-813. See the website [ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3076409/](https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3076409/).

<sup>17</sup> L. Parry et al., *The (in)visible health risks of climate change*, in *Social Science & Medicine*, Vol. 241, 2019, [sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953619304423#sec2](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953619304423#sec2).

not being noticed by the state is advantageous depends on the context, including, in this case, climate health risks faced by marginalized communities outside the purview of the state. They highlight that these “invisibilities” need to be taken into account while developing policy frameworks that avoid the systematic biases in scientific and political understandings of climate health risks.

A climate resilient health systems approach may help to bridge this gap by bringing the climate change and health discourses together. This will play a key role in humanity’s ability to adapt to and mitigate climate change. While the WHO’s climate resilient health systems framework<sup>18</sup> paved the way for greater linkage between climate change and operationalizing health systems across the globe, better scientific modelling of the relationship between climate change and health, especially focusing on communities in the Global South, is crucial. The complexity in assessing the burden of disease linked to climate change at a global level is indeed challenging, given the plethora of health outcomes and variations in contributing factors that determine the health of an individual. However, detailed estimates are critical on account of three factors. First of all, the estimates will help enhance our understanding of the magnitude of effects of climate change on health if we fail to carry out mitigation measures; second, it will aid formulation of inclusive policies to improve adaptation; and finally, the estimates will bolster information sharing through dissemination of knowledge and experiences in coping strategies to the communities that are most at risk<sup>19</sup>.

Every country, across the globe, will be impacted by the health effects of climate change, but studies have shown that low-income countries, most of which are geographically located in the Global South, will be the most affected<sup>20</sup>. Evidence-based solutions, focusing on policies that address climate change and health across all nations (including at the national and local levels) could help with the mitigation and adaptation strategies for impending climate threats. In this context, public health is deemed crucial in determining how to respond to potential threats, as well as in planning and implementing processes and coordinating the involvement of all key stakeholders, including communities affected by climate change<sup>21</sup>.

With respect to the politics and history of climate change, a number of books and articles have been published in the past decade. Amitav Ghosh uses the three topics of literature, history, and politics to reflect on our “deranged” forms of political and socioeconomic organization in order to make sense of the current crisis with respect to climate change<sup>22</sup>. Naomi Klein’s *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate* blisteringly takes down giant capitalistic corporations and their need for energy guzzling

---

<sup>18</sup> WHO, *Operational framework for building climate resilient health systems*, 2015, [who.int/publications/i/item/9789241565073](http://who.int/publications/i/item/9789241565073).

<sup>19</sup> K.L. Ebi, J.J. Hess, P. Watkiss, *Chapter 8: Health Risks and Costs of Climate Variability and Change*, in *Injury Prevention and Environmental Health - 3rd edition*, 2017, [ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK525226/](http://ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK525226/).

<sup>20</sup> S.S. Roy, *Climate Change in the Global South: Trends and Spatial Patterns*, in *Linking Gender to Climate Change Impacts in the Global South*, Springer, 2018.

<sup>21</sup> H. Frumkin, J. Hess, G. Luber, J. Malilay, M. McGeehin, *Climate change: the public health response*, in *American Journal of Public Health*, Vol. 98, 2008, 435-445, [ajph.aphapublications.org/doi/10.2105/AJPH.2007.119362](http://ajph.aphapublications.org/doi/10.2105/AJPH.2007.119362).

<sup>22</sup> A. Ghosh, *The Great Derangement: Climate Change and the Unthinkable*, University of Chicago Press, 2016.

systems in her polemic on global warming and climate change<sup>23</sup>. Dryzek et al.<sup>24</sup> provides an overview evaluating the social, political, moral, and economic effects of climate change as well as the variety of answers to this issue. It specifically highlights the “wickedness” of climate change as a particularly difficult issue of unprecedented scope, breadth, and complexity, and suggests that significant change in our governments, businesses, and social and political relationships is necessary if we are to take climate change seriously.

Usually addressed inconspicuously in the literature on health and climate change, we need to turn to the historical politics in order to gauge and understand how the Global North-South polarities –material and otherwise – came to be.

### **3. Global North/South, Legacies of Colonialism and the Politics of Climate Change**

While the terms Global North and Global South are not uncontroversial<sup>25</sup>, for the purposes of this essay I am using them as defined by Arkadiusz Michał Kowalski in his chapter *Global South-Global North Differences* from the book *No Poverty: Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*<sup>26</sup>. In his essay, Kowalski states that «The Global South is a term that refers to developing countries located mostly in the southern hemisphere, with generally low-income levels and facing different structural problems»<sup>27</sup>. While on the other hand, «The Global North is a term that refers to developed countries concentrated in the northern hemisphere, characterized by high levels of income, technological advancement, well-developed infrastructure, and macroeconomic and political stability»<sup>28</sup>. Hence, the terms Global North/South in this context are not as contentious as many scholars make it out to be. The terms reflect, in fact, the immense degree of disparity in political, social and economic development between the two geographical categories. What is not implicit in this categorization is however the fact that the development experienced by the Global North is in large part a result of the benefits it has accumulated through colonization and its continuing legacies.

The Global South is also burdened by what Amitav Ghosh in his 2021 book, *The Nutmeg's Curse: Parables for a Planet in Crisis*, points out as the «violent trajectory of the colonial mindset that justifies the exploitation of human life and the natural environment, and which dominates geopolitics to this day»<sup>29</sup>. Colonialism, and by extension capitalism, has seen multiple mutations since the early 17<sup>th</sup> century, when the Vereenigde Oostindische Compagnie (VOC) (the Dutch East Indies Company) reached the Banda archipelago in Indonesia in search of a spice – which in medieval Europe was so highly valued, that a handful of it was sufficient to purchase a palatial house or a ship – the nutmeg. They also set in motion the Wanton Massacre of the

---

<sup>23</sup> N. Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*, Simon and Schuster, 2014.

<sup>24</sup> J.S. Dryzek, R.B. Norgaard, D. Schlosberg, *Climate-Challenged Society*, Oxford University Press, 2013.

<sup>25</sup> A. Sajed, *From the Third World to the Global South*, E-International Relations, 2020,

<https://www.e-ir.info/2020/07/27/from-the-third-world-to-the-global-south/>

<sup>26</sup> A.M. Kowalski, *Global South-Global North Differences*, in W.L. Filho et al. (eds.), *No Poverty, Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*, 2020.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> A. Ghosh, *The Nutmeg's Curse: Parables for a Planet in Crisis*, Penguin Random House India, 2021.

Bandanese in 1621. Only 530 individuals<sup>30</sup> survived the massacre, and all of them were brought back as slaves to set up nutmeg plantations, as only they had the much needed “lie of the land” for nutmeg cultivation. This eventually led to the Dutch monopolising the nutmeg trade. The “nutmeg’s curse”, faced by the Global South, in the current context can also help frame the climate change security dilemma more effectively. As Amitav Ghosh goes on to describe, «And should you then break the nut open, you will see inside something akin to a geological structure — except that it is composed of the unique mixture of substances that produces the aroma, and the psychotropic effects, that are the nut’s very own superpowers»<sup>31</sup>. He elaborates, «Like a planet, a nutmeg too can never be seen in its entirety at one time. As with the moon, or any spherical (or quasi-spherical) object, a nutmeg has two hemispheres; when one is in the light, the other must be in darkness — for one to be seen by the human eye, the other must be hidden»<sup>32</sup>.

With respect to climate change, it is quite clear that the Global South has been the darker and hidden hemisphere to the light of the more visible and wealthier Global North. The dominant nature of international institutions such as the International Monetary Fund<sup>33</sup> (IMF) and the World Bank<sup>34</sup> (WB) in shaping policies<sup>35</sup> in relation to global governance of renewable energies is the more recent shift<sup>36</sup> witnessed in a series of historical shifts since the discovery of fossil fuels by colonial powers in various parts of Africa, Asia, and Latin America<sup>37</sup>. Resource shortage issues in what is currently the Global North have been dealt with through colonial conquest and economic integration since the Age of Discovery, when European explorers started establishing commercial outposts and claiming colonies in the 1400s. For hundreds of years, Germany and the United States have purchased raw materials from southern nations at a lower price than they pay for the finished goods they import for their own use. As a result, there has been rapid progress in the Global North, while political instability and poverty and inequality spread its tentacles in the Global South – all in the background of accelerated global climate change.

These methods stripped the countries of the Global South of their natural resources, impoverishing them. After World War II, the establishment of global financial institutions further entrenched them in a cycle of unequal exchange. For instance, both the IMF and the WB are dominated by representatives from the industrialized Global North. Their

---

<sup>30</sup> V.C. Loth, *Pioneers and Perkeniers: The Banda Islands in the 18th Century*, in *Cakalele*, Vol. 6, 1995, 13-35.

<sup>31</sup> A. Ghosh, *The Nutmeg’s Curse: Parables for a Planet in Crisis*, Penguin Random House India, 2021, 10.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> International Monetary Fund (IMF), *The Economics of Climate, Finance and Development*, 2019, [imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/12/pdf/fd1219.pdf](https://imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/12/pdf/fd1219.pdf)

<sup>34</sup> World Bank (WB), *Climate Finance 2021*. For more information see [thedocs.worldbank.org/en/doc/031d77b68937409e4581413cf920c1c9-0020012022/original/WB-FY21-Project-list-flyer.pdf](https://thedocs.worldbank.org/en/doc/031d77b68937409e4581413cf920c1c9-0020012022/original/WB-FY21-Project-list-flyer.pdf).

<sup>35</sup> M.J. Burke, J.C. Stephens, *Political power and renewable energy futures: A critical review*, in *Energy Research & Social Science*, Vol. 35, 2018, [sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629617303468](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629617303468).

<sup>36</sup> L. Hook, H. Sanderson, *How the race for renewable energy is reshaping global politics*, in *FT Magazine*, 2021, [ft.com/content/a37d0ddf-8fb1-4b47-9fba-7ebde29fc510](https://www.ft.com/content/a37d0ddf-8fb1-4b47-9fba-7ebde29fc510).

<sup>37</sup> P.T. Grenier, *How colonialism’s legacy makes it harder for countries to escape poverty and fossil fuels today* in *The Conversation*, 2021, [theconversation.com/how-colonialisms-legacy-makes-it-harder-for-countries-to-escape-poverty-and-fossil-fuels-today-159807](https://theconversation.com/how-colonialisms-legacy-makes-it-harder-for-countries-to-escape-poverty-and-fossil-fuels-today-159807).

global policy formulations adhere to protecting the profiteering interests of large fossil fuel and energy companies based in these industrialized countries, and securing energy demands of the former colonial powers, such as the United States, United Kingdom, France, Holland and Spain<sup>38</sup>. The free trade agreements (espoused by the international institutions, such as the IMF and WB) between former colonies (now developing countries) in the Global South only further prove the nexus among the former colonial powers to secure their energy requirements. The IMF and the WB, also in large part, focus solely on the economic perspectives of climate change<sup>39</sup>, putting forward solutions to the harmful effects of climate change by adopting creative financial solutions such as carbon credits, carbon pricing strategies, climate change adaptation financing<sup>40</sup> and smart technologies that hardly address the socio-political root of climate change issues faced by countries in the Global South.

The hegemonic tendencies effected by colonialism have also percolated into the area of Global Health Governance, to the detriment of countries in the Global South. Mainstream ideas of global health continue to reflect the hegemonial notions inherited from colonial medicine, including primary concerns such as retaining monopoly in trade of essential medicines, restrictions on intellectual property rights, focus on infectious diseases, and pushing the securitization of health<sup>41</sup>. Global health strategies that are led by the richer part of the world reproduce the exact same processes that have led to their original higher levels of development, aside from generating unequal global distribution of resources including, among other resources, medical/healthcare expertise and biomedical substances. The “decolonize global health movement” is currently making a long overdue dent within these mainstream perspectives. It calls for decolonizing medicine and global health, and the larger aim of the project is to realign the socioeconomic and political context of the globe, including structures and processes «that address the whole spectrum of health determinants»<sup>42</sup>, viz., political, social and economic determinants of health. The movement, which has participation by academics and researchers mainly based in the Global North, notwithstanding aims to identify structural biases in global health. They also aim to counter certain wrongs that knowledge providers and recipients encounter as a result of these biases in the processes involved in knowledge generation and application within global health.

The WHO’s climate resilient health systems framework<sup>43</sup> globally set the stage for stronger networks between operationalizing global health systems and combating climate change. Further, a large body of evidence now shows that climate action aligned with the

---

<sup>38</sup> H. Fofack, *Overcoming the colonial development model of resource extraction for sustainable development in Africa*, in *Brookings Africa in Focus*, 2019, brookings.edu/blog/africa-in-focus/2019/01/31/overcoming-the-colonial-development-model-of-resource-extraction-for-sustainable-development-in-africa/.

<sup>39</sup> International Monetary Fund, *The Economics of Climate, Finance and Development*, cit., 6.

<sup>40</sup> World Bank, *Climate Finance 2021*, cit., 1.

<sup>41</sup> S. Gill, S. Benatar, *Global Health Governance and Global Power: A Critical Commentary on the Lancet-University of Oslo Commission Report*, in *International Journal of Health Services*, No.2, 2016, 346-365. At pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26883181/.

<sup>42</sup> O.F. Mogaka, J. Stewart, E. Bukusi, *Why and for whom are we decolonising global health?* in *The Lancet Global Health*, No. 10, 2021, thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(21)00317-X/fulltext.

<sup>43</sup> World Health Organization, *Operational framework for building climate resilient health systems*, cit.



Paris Agreement (2015)<sup>44</sup> targets would save millions of lives due to improvements in air quality, diet, and physical activity, among other benefits. This can be achieved by promoting the health benefits of climate policy and action, such as building resilient health systems and measuring the benefits of better health through climate policy and action at all levels of governance. It will also have to bestow individuals with the human right to a safe, clean, healthy, and sustainable environment, and adopt policies and processes that safeguard this right. The focus on “human right” as a primary factor in climate change policy and processes inevitably brings us to the question of security and where securitization stands in relation to mental and physical well-being.

#### 4. *State and Security in the Global South*

In order to reconceptualize global (and planetary) health the right-side-up, as well as to avoid the impending climate change doomsday scenario<sup>45</sup>, there is a need to go beyond the trope of security and global governance and policymaking by the few. Security, when envisaged as a primary concern for understanding world politics and as the means to survival, continues to emphasize the fundamental role of the state. During the COVID-19 pandemic in India, for example, a colonial era law, the Epidemic Diseases Act of 1897 (EDA)<sup>46</sup> – first enacted to tackle the bubonic plague in Bombay in former British India – was used to empower the Indian state to adopt measures including imposing a “total lockdown” to ostensibly securing public safety and preventing the further outbreak of COVID-19 cases. The result, however, was that a majority of economically backward Indian citizens were pushed into greater poverty, due to the veritable absence of economic activity which had earlier provided a source of livelihood. Such laws point towards the colonial legacies adopted by the state to the detriment of its citizens. By engendering such antiquated laws, the onus of maintaining “security” for the larger benefit of society is deemed to be seen within the “good governance” prescriptions of the Global North, who attempt to put things in order in the “unruly” South.

If climate change were to be brought under the UNSC, the governing mechanisms would further be restricted to the permanent five states and not the more democratic structure of the UNFCCC. Breaking the deadlock requires a more inclusive system which emphasizes the participation of heterogeneous bodies from across the globe – both in decision making and implementation. This has been characterized as the “hybrid institutional complexes” (HICs) in global governance<sup>47</sup>. Kenneth W. Abbott and Benjamin Faude, the proponents of HICs, in their 2022 article in *The Review of International Organizations*, describe HICs as being more heterogeneous, which include interstate, intra-state, public-private and private transnational institutions, both formal and informal in governing issue areas faced by global politics today. While the governance

---

<sup>44</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *Paris Agreement* of 2015. The English version can be found at [unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf).

<sup>45</sup> O. Milman, A. Witherspoon, R. Liu, A. Chang, *The climate disaster is here*, in *The Guardian*, 2021, [theguardian.com/environment/ng-interactive/2021/oct/14/climate-change-happening-now-stats-graphs-maps-cop26](https://theguardian.com/environment/ng-interactive/2021/oct/14/climate-change-happening-now-stats-graphs-maps-cop26).

<sup>46</sup> Ministry of Law and Justice, Government of India, *Epidemic Diseases Act (EDA)*, 1897, [legislative.gov.in/sites/default/files/A1897-03.pdf](https://legislative.gov.in/sites/default/files/A1897-03.pdf).

<sup>47</sup> K.W. Abbott, B. Faude, *Hybrid institutional complexes in global governance*, in *The Review of International Organizations*, No.2, 2021, 263–291, [pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35722451/](https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35722451/).

model of “multistakeholderism” also claims to bring together all concerned stakeholders, the hybrid institutional complex is more broad-based and includes actors who have been hitherto marginalized<sup>48</sup>.

Adopting alternate approaches to climate change, health security and policy making by acknowledging the «context of hybridity of political and social orders»<sup>49</sup> (state and non-state actors outside the institutionalized set up) in postcolonial countries would be a start. By way of example, let’s look at the incidence of noncommunicable diseases (NCDs). NCDs cause 41 million deaths annually worldwide, with 76% of the cases from the Global South<sup>50</sup>. The situation has further worsened due to treatment delays caused by COVID-19. Governance for this area is confined to select top-down policy decrees from international institutions and powerful developed countries. National states and regions in the Global South are sidelined in policy making, with an even lesser space for participation for non-state actors such as advocacy groups.

Recent studies have highlighted the reasons for prioritizing issues like AIDS and other health security concerns over NCDs in global health policy and funding<sup>51</sup>. More recently, in the wake of the COVID pandemic, pandemic preparedness and response has become a top global health governance priority, relegating something as crucial as universal healthcare to the backburner (even if some try to link it to global health security). These examples underscore the political role of epistemic communities in framing issues in the Global South in a manner that advances the agenda of dominant actors.

A hybrid system of governance will help in structurally changing the primary role of the state (in its modern form as conceptualized after Max Weber) to also include non-state actors such as social care workers, patient’s rights groups, affected communities and others. Focusing more on the research perspective on governance and policy, the interdisciplinary nature of Health Policy and Systems Research (HPSR) makes it well positioned to tackle the complexity of climate change while also improving the analysis of linkages between health and climate change within the larger socioeconomic and historical-political context. While the new Health Systems Global (HSG) Thematic Working Group (TWG), “Climate Resilient and Sustainable Health Systems”<sup>52</sup>, is obviously very welcome from this angle, it would be good if the HSG (in a separate TWG perhaps?) also acknowledged and pushed for the decolonization of global governance, including a greater role for non-state actors, especially marginalized voices from the Global South.

In order to integrate climate change mitigation with policies that promote public health care leading to universal health coverage, global governance must also include the marginalized voices from the Global South. Given the growing calls to decolonize institutions, global governance mechanisms must pay heed to them to avoid an impasse

---

<sup>48</sup> H. Bhakuni, S. Abimbola, *Epistemic injustice in academic global health*, in *The Lancet Global Health*, No. 10, 2021, [thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(21\)00301-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(21)00301-6/fulltext).

<sup>49</sup> K. Danso, K. Aning, *African experiences and alternativivity in International Relations theorizing about security*, in *International Affairs*, No. 1, 2022, 67–83.

<sup>50</sup> World Health Organization, *Noncommunicable Diseases Factsheet*, 2022. For more information: [who.int/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases).

<sup>51</sup> D. Reubi, C. Herrick, T. Brown, *The politics of non-communicable diseases in the global South in Health and Place*, *Health & Place*, Vol. 39, 2016, 179-187, [ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4889786/](https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4889786/).

<sup>52</sup> Health Systems Global, *Climate Resilient and Sustainable Health Systems*, available at [healthsystemsglobal.org/thematic-groups/climate-resilient-and-sustainable-health-systems/](https://healthsystemsglobal.org/thematic-groups/climate-resilient-and-sustainable-health-systems/).

on the crucial issue of climate change and health for all. The impending climate disaster and the lives of nearly three billion people<sup>53</sup> cannot be left to the mercy of a select few.

## 5. Conclusion

To conclude, a comprehensive assessment of current and future climate-related burdens of disease is urgently required. Policy making and developing resolutions on health protection from climate change, strengthening national health emergency and disaster management capacities for managing the risks of meteorological and other extreme events, building healthy cities, implementing nature based solutions, health system strengthening, implementation of International Health Regulations which clearly define the international responsibilities and duties of the WHO's state actors as well as non-state actors, are necessary to mitigate the impacts highlighted above<sup>54</sup>.

Further, it will also require bolstering and increasing the scale of cooperation between the health, socio-economic, and climate change sciences, to help close knowledge gaps and build research capacities<sup>55</sup>.

The need for wealthy nations in North America and Europe to assist developing nations in coping with the effects of climate change is greater than ever because of their influence, money, and responsibility for the global warming catastrophe. The most vulnerable nations situated in the Global South have been the most ambitious in addressing climate change, despite their tiny role contributing to it; nonetheless, they are incapable of preventing the catastrophe on their own. This is not only the right thing to do morally, but it will also lessen future difficulties and expenses, such as catastrophe relief operations and the migration of climate refugees forced to flee their homes when they become uninhabitable.

Communities at the forefront of climate change should not only be at the center of the global effort to combat global warming, but also be allowed far more room to express their opinions. In order to eliminate global inequality, it is necessary for actors from the Global South to actively participate in global action and partnership decisions, particularly those pertaining to climate change.

Additionally, this means that those in the Global North must encourage the active inclusion of actors from the Global South. The voices of the Global South are still too frequently ignored today. Key viewpoints are absent because there aren't enough local actors involved in decision-making processes. Local communities in the Global South have a wealth of traditional and practical knowledge about nature and how to coexist with it. Indeed, including them can increase understanding of climate change and aid in forming policy. This will encourage changes in perspectives to current epistemic challenges relating to health governance, and enable us to see how closely climate change impacts health.

With the increased risk to the lives and well-being of billions of people, it is now more than imperative that communities, governments, international institutions, non-government organizations (NGOs) and academics from all disciplines join hands through

---

<sup>53</sup> O. Milman, A. Witherspoon, R. Liu, A. Chang, *The climate disaster is here*, cit.

<sup>54</sup> World Health Organization, *Operational framework for building climate resilient health systems*, cit.

<sup>55</sup> World Health Organization, *COP26 Special Report on Climate Change and Health: The Health Argument for Climate Action*, 2021.

a cross-sectoral alliance to negotiate solutions, manage and adapt humanity to the impact of climate change on health. The health systems approach can possibly provide the initial steps to reimagining the future, while being cognizant of climate change as well as the health and wellbeing of everyone on Planet Earth – most essentially for the Global South. Ineffectual socioeconomic structures, especially in the Global South, where colonial processes still affect health governance through a combination of unsuccessful politics, economics and social policies which do not factor in climate change threaten the potential lifespans of individuals across the globe.

4 • 2 • 2022



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

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società



## “Greening” Speculative Urbanism? Space Politics and Model Circulation in South Korea and Vietnam’s Special Economic Zones

*M. Zappa*

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## **“Greening” Speculative Urbanism? Space Politics and Model Circulation in South Korea and Vietnam’s Special Economic Zones**

*Marco Zappa\**

### *Abstract*

As products of the waves of deregulation and liberalization of trade and investments in the region in the 1980s and mid-1990s, special economic zones (SEZs) have emerged as an important tool of economic governance in East and Southeast Asia. Recently, governments and investors around the region, have favored multi-purpose SEZs conceived for land and real estate development which exhibit several similarities such as eliciting tourism as the main driver of local development and a declared “eco” and “green” configuration. The Incheon Free Economic Zone (IFEZ) in the Republic of Korea (ROK) and the Van Don SEZ in the Socialist Republic of Vietnam (SRV) are two illustrative cases of urban policy diffusion as a complex phenomenon combining the ROK’s increased international activism and SRV’s own institutional structure and preferences in terms of development goals. Based on a close reading of reports, official documents, qualitative interviews and site visits, this article will further contribute to the debate on the complexity of urban policy diffusion in contemporary East and Southeast Asia.

*Keywords:* Special Economic Zones – Sustainability – South Korea – Vietnam – smart urbanism – Sustainable Development Goals.

**CONTENTS:** 1. Introduction. 2. The state, the developer and the SEZ: policy diffusion and local reinterpretations. 3. Songdo and The Incheon Free Economic Zone. 4. Diffusing the IFEZ model? The case of the Van Don SEZ, Vietnam. 5. Discussion and Conclusion.

---

□ Assistant Professor of Japanese Studies and History of Contemporary East Asia, Ca’ Foscari University of Venice. The author wishes to thank Dr. Kim Jong-cheol and Prof. Park Bae-gyung the Seoul National University Asia Center, and the two anonymous reviewers for their comments and feedback. This work was supported by the Seed Program for Korean Studies through the Ministry of Education of the Republic of Korea and Korean Studies Promotion Service of the Academy of Korean Studies (AKS-2020-INC-2230010). The essay was submitted to double blind peer-review. Member of the Editorial Team who oversaw the essay: Sara Zanotta.

## 1. Introduction

For decades now, special economic zones (SEZs) have been the epitome of economic transformations in East Asia<sup>1</sup>. Originating in Medieval Europe and arising to global relevance with the duty-free ports of the British Empire<sup>2</sup>, SEZs are generally defined as «designated areas where business activity is subject to different rules from those prevailing in the national territory» – rules aimed at creating a more «liberal» and «efficient» business environment<sup>3</sup>.

Though they are more common in developing economies, developed countries have resorted to SEZs to foster economic growth or recovery in less advanced regions through, among other things, foreign capital attraction<sup>4</sup>. Among the first to adopt this policy tool in the 1960s were the governments of South Korea and Taiwan, which sought to promote export-oriented manufacturing in specifically designated areas. SEZs re-emerged as policy instruments to stimulate economic growth in China after the Third Plenum of the Chinese Communist Party (CCP) in late 1978<sup>5</sup>, with the rationale to experiment with formerly «heretical ideas» in a confined space<sup>6</sup>. The People's Republic of China (PRC)'s economic success has undoubtedly been a factor in the global spread of SEZs<sup>7</sup> and in the use of this policy

---

<sup>1</sup> According to the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), today there are 5,400 SEZs in 147 countries. More than 1,000 were established between 2014 and 2019 and at least 500 more will be established in the coming years. S. UNCTAD, *World Investment Report 2019*, 2019, 128.

<sup>2</sup> B.J. Richardson, *Is East Asia Industrializing Too Quickly? Environmental Regulation in Its Special Economic Zones* in *UCLA Pacific Basin Law Journal* No. 22, 2004, 160.

<sup>3</sup> OECD, *Making the Most of Economic Zones*, in *OECD Investment Policy Reviews: Myanmar 2020*, 2020.

<sup>4</sup> S.A. Frick, A. Rodríguez-Pose, M.D. Wong, *Towards Economically Dynamic Special Economic Zones in Emerging Countries*, in *Papers in Evolutionary Geography*, No. 18, 2018, 541; E. Manti, *Zone Economiche Speciali. Settori di intervento, aree produttive e poli logistici per una politica industriale nel Mezzogiorno* in *Rivista economica del Mezzogiorno*, No. 3–4, 2019; Y. Hinohara, *Globalisation of the Healthcare Services Sector: Employing Foreign Physicians in National Strategic Special Zones in Japan* in *Eastern Regional Organization for Public Administration Conference (EROPA 2018)*, Atlantis Press, 2019.

<sup>5</sup> Under Deng Xiaoping's leadership, four SEZs were identified in the early 1980s (Shenzhen, Shantou, Zhuhai and Xiamen), followed by a fifth (Hainan) in 1984.

<sup>6</sup> In particular, Chinese SEZs were instrumental to creating liberal spaces within a centrally planned economic system where favorable conditions for foreign investors (such as flexible working contracts) could apply independently from the extant outside regime. See D. Bräutigam and X. Tang, *Economic Statecraft in China's New Overseas Special Economic Zones* in *International Affairs* No. 88, 2012, 803; B. Tam, *SEZ Development in Cambodia, Thailand and Vietnam and the Regional Value Chains* in D. Hiratsuka (Ed.) *EEC Development and Transport Facilitation Measures in Thailand, and the Development Strategies by the Neighboring Countries*, IDE-JETRO Bangkok Research Center, 2019, 83; B.J. Richardson, *Is East Asia Industrializing Too Quickly?*, cit., 161.

<sup>7</sup> See D. Bräutigam, X. Tang, *Economic Statecraft*, cit.; D. Bräutigam, X. Tang, *African Shenzhen: China's Special Economic Zones in Africa* in *The Journal of Modern African Studies* No. 49, 2011; D. Bräutigam, T. Farole, X. Tang, *China's Investment in African Special Economic Zones*:

instrument to attract international capital, thus causing competition among global and regional economic powers<sup>8</sup>. Against the backdrop of a broadening debate on the long-run socio-economic and territorial sustainability of SEZ growth<sup>9</sup>, a lack of consideration of SEZs' environmental impacts has also been noted<sup>10</sup>.

Broadly, it might be said that traditional export processing zones (EPZs) are giving way to new types of SEZs, such as «large-scale [...] residential and multi-use commercial and industrial» projects attracting both domestic and foreign investors<sup>11</sup>, which are depicted as more environmentally sustainable, but which often conceal a speculative aim<sup>12</sup>. This paper will focus on the latter category and on the mode of its diffusion by analyzing two specific cases (illustrated in detail below): the Incheon Free Economic Zone (IFEZ) in the Republic of Korea (ROK), and the Van Don SEZ in the Socialist Republic of Vietnam (SRV). Despite the different models of governance in the two countries, the two SEZs present several similarities such as an insistence, at least at the discursive level, on sustainability and “green” development and the persistence of a developmental state model rekindling its role in a power-sharing arrangement with powerful private actors such as land and real-estate developers. The following analysis is based on a multi-level approach to urban and spatial politics which has considered official documents, reports from governmental and international agencies and data collected through several site visits to IFEZ and qualitative interviews with people with insider's knowledge and experts on urban policies in East Asia.

---

*Prospects, Challenges, and Opportunities in Economic Premise* No. 5, 2010; Richardson, *Is East Asia Industrializing Too Quickly?*, cit.

<sup>8</sup> See M. Zappa, *Japan's 'Last Hope': Myanmar as an Arena for Sino-Japanese Competition, Coordination and Global Standardization* in *Journal of Contemporary Eastern Asia* No. 20, 2021.

<sup>9</sup> S.A. Frick, A. Rodríguez-Pose, M.D. Wong, *Towards Economically Dynamic Special Economic Zones*, cit., 38; International Labour Organization, *Promoting Decent Work and Protecting Fundamental Principles and Rights at Work in Export Processing Zones*, 2017, 42.

<sup>10</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2019*, cit., 188–89; Open Development Thailand, *Social and Environmental Impacts from SEZ*, 21 February 2019, [thailand.opendevdevelopmentmekong.net/topics/social-and-environmental-impacts/](http://thailand.opendevdevelopmentmekong.net/topics/social-and-environmental-impacts/); L. Martin, K. Zhang, *Changing Population Exposure to Pollution in China's Special Economic Zones*, in *AEA Papers and Proceedings*, No. 111, 2021; Land Watch Thai, *Special Economic Zones and Land Dispossession in the Mekong Region*, 2021, [th.boell.org/en/2021/05/24/special-economic-zones-and-land-dispossession-mekong-region](http://th.boell.org/en/2021/05/24/special-economic-zones-and-land-dispossession-mekong-region).

<sup>11</sup> T. Farole, G. Akinci, *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, The World Bank, 2011, 3.

<sup>12</sup> See S. Moser, *New Cities: Old Wine in New Bottles?* in *Dialogues in Human Geography*, No. 5, 2015; S. Moser, *Forest City, Malaysia, and Chinese Expansionism* in *Urban Geography*, No. 39, 2018; E. Avery, S. Moser, *Urban Speculation for Survival: Adaptations and Negotiations in Forest City, Malaysia* in *Environment and Planning C: Politics and Space*, 15 August 2022; H.B. Shin, *Envisioned by the State: Entrepreneurial Urbanism and the Making of Songdo City, South Korea* in A. Datta, A. Shaban (Eds.) *Mega-Urbanization in the Global South: Fast Cities and New Urban Utopias of the Postcolonial State*, Routledge, 2016.



## ***2. The State, the Developer and the SEZ: Policy Diffusion and Local Reinterpretations***

Since the early 2000s, private developers around the globe have benefitted from the “exceptional” conditions present in SEZs to create «private metropolises [...] replete with the latest gimmicks and gadgetry, packaged in the rhetoric of sustainability, [...] environmental friendliness and [...] military-like safety features»<sup>13</sup>, though their endeavor entailed a high level of risk for such things as a volatile market, environmental degradation and debt<sup>14</sup>. Along with these developers, state actors have played a decisive role, particularly, but not exclusively, in East and Southeast Asia, as catalysts of state-business alliances in a power-sharing agreement with the private sector<sup>15</sup>, whereby massive resources were mobilized by central and local governments to develop «residual spaces», such as peri-urban land, informal settlements, abandoned industrial complexes, ports and other state-owned portions of land in return for financial gains produced through its «monetization»<sup>16</sup>.

As shown by Shin, several local governments started relying on domestic and international capital for local economic development by promoting urban mega-projects and landmark buildings in order to, *à la Harvey*, «channel surplus capital into the built environment and produce speculative profits»<sup>17</sup>. Significantly, they did so often by recurring to the «green growth» rhetoric to reflect national development discourses<sup>18</sup> while concealing the speculative aim of such projects and at the same time enhancing a new form of “pragmatically non-ideological” urban and social governance which excludes, marginalizes and disempowers large fractions of the society<sup>19</sup>. Nevertheless, since the early 2010s, new multi-use SEZs have spread to the so-called «Global South», not just through «a rational and voluntaristic adherence to ‘best practices’», but rather, through a combination of «less logically coherent operations, structured by institutions and cultural contexts, which have an assortment of path dependencies, power hierarchies, and embedded

---

<sup>13</sup> C.W. Herbert, M. J. Murray, *Building from Scratch: New Cities, Privatized Urbanism and the Spatial Restructuring of Johannesburg after Apartheid: Privatized Urbanism in Johannesburg after Apartheid*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, No. 39, 2015, 489.

<sup>14</sup> E. Avery, S. Moser, *Urban Speculation for Survival*, cit., 5.

<sup>15</sup> L. Weiss, *Globalisation and the Myth of the Powerless State* in *New Left Review*, No. 225, 1997, 25–27.

<sup>16</sup> G. Shaktin, *Cities for Profit: The Real Estate Turn in Asia’s Urban Politics*, Cornell University Press, 2017, 36.

<sup>17</sup> H.B. Shin, *Envisioned by the State*, cit., 85.

<sup>18</sup> *Idem*, 91.

<sup>19</sup> F. Caprotti, C. Springer, N. Harmer, ‘Eco’ For Whom? *Envisioning Eco-Urbanism in the Sino-Singapore Tianjin Eco-City* in *International Journal of Urban and Regional Research*, No. 39, 2015, 498–499; H.B. Shin, *Envisioned by the State*, cit., 95.

assumptions»<sup>20</sup>. This is a reflection of the fact that «urban policies are learned, translated, and mobilized» and change «as they circulate»<sup>21</sup>, and that policy diffusion in this regard involves not only human actors (such as developers, consultants, government officials, charismatic leaders, etc.) but also non-human ones (plans, images, texts, cities themselves, etc.) whose interconnectedness is fostered by enhanced global connectivity and communication technologies<sup>22</sup>. As a result, being *de facto* «urban megaprojects», multi-use SEZs normalize several «neoliberal assumptions of urban development» while promoting new interpretations of modernity and social responsibility<sup>23</sup>.

The cases presented below are illustrative of the above-mentioned theorization. Despite the growing volume of economic and political exchanges between the ROK and the SRV in recent years<sup>24</sup>, and the two SEZs' several geophysical and spatial similarities, it is hard to identify any direct attempt at directly exporting a specific urban development model. Therefore, rather than a form of blueprint urban exportism, it might be more accurate to speak of the circulation of a model that is being reinterpreted and adapted to different social realities predominantly to reassess the State's role as a catalyst and major stakeholder in land and urban policies. The cases below are particularly interesting as evidence of the internalization of neoliberal logic in space- and city-making within the developmental state tradition<sup>25</sup>.

### 3. Songdo and the Incheon Free Economic Zone

A USD 40 billion-worth multiyear land-reclaiming and real-estate development project<sup>26</sup>, the IFEZ stretches over a 122.42 km<sup>2</sup>-wide territory, comprising three land reclamation areas, namely Songdo, Yeongjong and Cheongna and key regional logistics hub such as the Port of Incheon, the country's second largest seaport, and Incheon International Airport, South Korea's main international airport and one of

---

<sup>20</sup> S. Moser, *Two Days to Shape the Future: A Saudi Arabian Node in the Transnational Circulation of Ideas about New Cities*, in H. Molotch, D. Ponzini (Eds.) *The New Arab Urban*, New York University Press, 2020, 215.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Idem*, 217–18.

<sup>23</sup> *Idem*, 226–27.

<sup>24</sup> Ministry of Planning and Investment of the Socialist Republic of Vietnam, *Overview of Vietnam-Korea Cooperation*, 7 October 2016, [mpi.gov.vn/en/pages/tinbai.aspx?idTin=34996&idcm=133](http://mpi.gov.vn/en/pages/tinbai.aspx?idTin=34996&idcm=133); K. Botto, *South Korea Beyond Northeast Asia: How Seoul Is Deepening Ties With India and ASEAN*, in *Carnegie Endowment for International Peace*, 19 October 2021, [carnegieendowment.org/2021/10/19/south-korea-beyond-northeast-asia-how-seoul-is-deepening-ties-with-india-and-asean-pub-85572](http://carnegieendowment.org/2021/10/19/south-korea-beyond-northeast-asia-how-seoul-is-deepening-ties-with-india-and-asean-pub-85572); Y. Hai, *Vietnam Remains Favorite Investment Destination for South Korea amid Covid-19*, in *Hanoi Times*, 5 August 2021; [hanoitimes.vn/vietnam-remains-favorite-investment-destination-for-south-korea-amid-covid-19-318277.html](http://hanoitimes.vn/vietnam-remains-favorite-investment-destination-for-south-korea-amid-covid-19-318277.html).

<sup>25</sup> H.B. Shin, *Envisioned by the State*, cit., 84.

<sup>26</sup> O. Gassmann, J. Böhm, M. Palmié, *Smart Cities: Introducing Digital Innovation to Cities*, Emerald, 2019, 126.

Northeast Asia's key hubs. Specifically, Songdo is presented as «a global base for the high-tech knowledge industry» attracting advanced industries and globally renowned universities and research institutes; Yeongjong, situated around Incheon International Airport, is the aviation and logistics center of the IFEZ, offering high-end leisure and shopping facilities to its visitors; while Cheongna acts as the IFEZ financial, service and healthcare hub. IFEZ's PR materials describe it as a «splendid miracle» born out of «mud flats» and as a place of «unrivalled competitiveness» for international investors, being as it is 3-hours distant from 147 major cities in Asia by plane<sup>27</sup>.

SEZ-like tax benefits and tariff exemptions have worked as pull factors for both domestic and foreign investors. According to the zone's administrators, IFEZ has attracted 11.8 billion dollars in 2018 growing by nearly 50% from 2015 with 81 international companies investing in it (11 of which are listed in the Fortune Global 500) and it is endeavoring, through a «green finance valley» initiative, to attract more knowledge-based industries, particularly in the biotech, IT and renewable energy sectors, with the long-term aim to become a Northeast Asia «service and knowledge» hub<sup>28</sup>.

The history of technocratic imagination with regards to land management and urban planning in the area dates back to the late 19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> centuries, when Incheon developed into Seoul's port at the mouth of the Han River. Known as Chemulpo and Jinsen under Japanese rule (1906-1945), it became one of Korea's first open ports following the 1876 Japan-Korea Treaty of Amity, and developed into one of the Japanese Empire's key nodes for the supply of ammunitions and rice, attracting many workers from abroad, particularly from China<sup>29</sup>. After World War 2 and with the beginning of the Korean War in 1950, Incheon lost its significance as a trade outpost<sup>30</sup>, regaining its importance as an export-oriented industrial area under Park Chung-hee's regime in the mid-1960s. In the 1970s, the port city emerged as a chemical, steel and rubber manufacturing hub.<sup>31</sup> Despite the fact that an earlier masterplan to transform the area into an «international center for trade and technology» reclaiming several square kilometers of land off the coast of Incheon dates back to the early 1960s<sup>32</sup>, it was only in the early 2000s, after the Asian Financial Crisis, that the ROK government injected new blood into the land reclamation project. At the time, the relative importance of the fishing and manufacturing sectors for the local economy had already decreased in favor of the

---

<sup>27</sup> IFEZ, *Global Business Frontier*, 2019, ifez.go.kr/ifezn/pro32/2000180?curPage=2.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> D.G. Southerton, *Chemulpo to Songdo IBD: Korea's International Gateway*, Creative Media Partners, 2009, 74–75.

<sup>30</sup> *Idem*, 80.

<sup>31</sup> J. Roh, Y. Jong, *Urban Industrial Structure and Its Impact on Development: The Case of Incheon in Hanguk Jeongchaeg-Yeongu [Korean Policy Studies]*, No. 13, 2013, 28.

<sup>32</sup> H.B. Shin, *Envisioned by the State*, cit., 87.

tertiary sector<sup>33</sup>. Therefore, having inherited the Korean developmental state's approach to territorial planning<sup>34</sup>, the ROK in coordination with the Incheon metropolitan government adopted specific policies to attract foreign direct investments (FDIs), such as the creation of a free economic zone (FEZ) centered around the new 2001 Incheon International Airport, with the aim of matching the PRC's competitiveness as a destination for global FDI flows. To this end, planning and land development permissions were granted to a consortium of construction firms led by US-based Gale International and POSCO Engineering & Construction<sup>35</sup>.

In November 2002, Incheon was officially recognized as a FEZ (*Incheon gyeongjeon guyeok*)<sup>36</sup> and, in early 2003, the IFEZ was launched. Songdo, one of the earliest areas to be developed, saw the establishment of the Techno Park, a venture building center focused on technology and innovation, whose establishment preceded the successive real estate development plans<sup>37</sup>. Further incentives for the creation of a technology-led ecological city in this area of IFEZ were offered by the national government's 2004 "IT839" plan, which allocated 100 billion Korean won (KRW) for the integration of IT services, infrastructure and technologies. This was followed by the 2008 *Act on the Construction of Ubiquitous City*. The aim of these initiatives was to usher in an «advanced urban model [...] using [Internet communication technologies (ICTs)] for various urban systems including housing, economy, transportation and health»<sup>38</sup>. Under President Lee Myung-bak, the ROK doubled down on these projects through the 2009 *National Strategy for Green Growth* and the 2010 *Framework Act on Low Carbon, Green Growth*. The latter in particular was concerned with developing a «green homeland», where economic growth and social development are «harmonized» in a healthy, comfortable and beautiful natural landscape, by, among others things, reorganizing urban spaces into carbon-neutral and energy self-sufficient cities<sup>39</sup>. With the declared aim to attain «clean development» by 2050, the Lee administration used the aforementioned legal basis to introduce a series of several-USD-billion-worth fiscal stimuli to rein in the negative impact of the 2007-2008 global financial crisis on the national economy while promoting strategic industries, particularly in the technology

---

<sup>33</sup> J. Roh, Y. Jong, *Urban Industrial Structure*, cit.; T. Edelsten, *Still Time for Songdo City to Protect Biodiversity*, in *The Korea Times*, 8 January 2012, [m.koreatimes.co.kr/pages/article.asp?newsIdx=102458](http://m.koreatimes.co.kr/pages/article.asp?newsIdx=102458)

<sup>34</sup> H.B. Shin, *Envisioned by the State*, cit., 83.

<sup>35</sup> S. Yoo, M. Batty, *Songdo: The Hype and Decline of World's First Smart City* in F. Caprotti, L. Yu, *Sustainable Cities in Asia*, Routledge, 2018, 152; H. B. Shin, *Envisioned by the State*, cit., 90.

<sup>36</sup> H. Satō, *Kankoku: Inchon Keizai Jiyū Kuiki No Sumāto Shiti-Ka e No Torikumi - Songdo [The Initiative to Transform South Korea's Incheon Free Economic Zone into a Smart City: Songdo]* in *Kiyō Ronbun*, No. 13, 2012, 32.

<sup>37</sup> Author interview with former Techno Park and current SUNY Korea management-level employee, September 2022.

<sup>38</sup> S. Yoo, M. Batty, *Songdo*, cit., 147.

<sup>39</sup> *Framework Act on Low Carbon Green Growth*, Artt. 49 and 51.

sector<sup>40</sup>. This, in turn, led to a revitalization of the developmental state-paradigm and to an increase of large-scale construction activities under the «green growth» banner, with Songdo being a paradigmatic case<sup>41</sup>. Given the highlighted importance of «convergence technologies» and research in this sector, several national (Yonsei University) and international universities (SUNY Stony Brook, the University of Utah and the University of Ghent) have since 2010 opened their satellite campuses in Songdo offering instruction in engineering, management and technology, with the endorsement of highly influential political figures in the ROK<sup>42</sup>.

Described as «world's first smart city»<sup>43</sup>, the city today boasts a population of more than 190,000 residents and a waterfront skyline replete with new-build glass and steel skyscrapers in a pleasant «green» urban environment modeled after renown landmarks in Europe and North America<sup>44</sup>. Several studies have demonstrated the limitations of this project<sup>45</sup>. However, on-site observation and interviews with residents and experts have further confirmed that Songdo's «smartness» is more political than actual, although it has nevertheless helped the local government to attract funding from the central state and international attention<sup>46</sup>. Furthermore, Songdo boasts the presence of numerous UN-affiliated international organizations and their regional branches, such as the UN Commission on International Trade Law (UNCITRAL), the UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), and most significantly, the Green Climate Fund, the UN's fund to support developing countries' efforts to curb global warming and build climate-resilience<sup>47</sup>. Hence the pledge by IFEZ administrators to «lead» the international community in «tackling global issues»<sup>48</sup>. In fact, in its PR materials, the IFEZ authority maintains that it is contributing to «changing urban

---

<sup>40</sup> C.M. Dent, *South Korea's green growth strategy and East Asia's new developmentalism*, in A.P. D'Costa (Ed.) *After-Development Dynamics: South Korea's Contemporary Engagement with Asia*, OUP, 2015, 54.

<sup>41</sup> H.B. Shin, *Envisioned by the State*, cit., 91.

<sup>42</sup> SUNY, the harbinger of international universities in Songdo, for instance, received the support of former Minister Oh Myung, one of the most prominent supporters of South Korea's digital development and Stony Brook alumnus. See M. Oh, J. Larson, *Digital Development in Korea: Building an Information Society*, Taylor and Francis, 2011. Author interview with former Techno Park and current SUNY Korea management-level employee, September 2022.

<sup>43</sup> S. Yoo, M. Batty, *Songdo*, cit.

<sup>44</sup> IFEZ, *Oegug-insu: tong-gyelo boneun IFEZ [Number of foreigners: IFEZ in figures]*, 31 August 2022, ifez.go.kr/abo055.

<sup>45</sup> In addition to the comprehensive critique offered by Shin, see J. Kim *Songdo Free Economic Zone in South Korea: A Mega-project Reflecting Globalization?* in *Journal of the Korean Geographical Society*, No. 46, 2011; D. McCarty, J.M. Park, *A critical analysis of the Incheon Free Economic Zone* in *Journal of Urban Science*, No. 7, 2018.

<sup>46</sup> Author interviews with former Techno Park and current SUNY Korea management-level employee and B.G. Park, September 2022.

<sup>47</sup> S. Lee, *Songdo, a Place Cut out for U.N. Operations*, in *The Korea Herald*, 16/10/2012, koreaherald.com/view.php?ud=20121016000771; Green Climate Fund, *About GCF*, 18 February 2021, greenclimate.fund/about.

<sup>48</sup> IFEZ, *Global Business Frontier*, cit.

paradigms» by creating a pleasant urban environment, merging landmark buildings and green «Eco-friendly» areas apt to attract both businesspeople and new residents looking for a safer and healthier lifestyle<sup>49</sup>. As a result of this effort, as of 2020, the entire IFEZ area had more than 370,400 residents with nearly 6,200 foreigners. Nevertheless, the area still appears to be predominantly under construction. As shown in figure 1, despite the presence of several landmark sites and buildings such as the POSCO Tower, the IFEZ headquarters (G-Tower) or the Songdo Tri-bowl (a theatre and art exhibition center) in Central Park, the city waterfront is still subject to ongoing land development.

IMG. 1 – Incheon waterfront development<sup>50</sup>



Besides attracting new residents and tourists with its technological and yet pleasant urban image, in 2015 the Incheon metropolitan government, which administers the IFEZ, launched the Incheon Tourism Organization (ITO), which was tasked with enhancing Incheon's image as an attractive tourist destination. ITO works in close coordination with the IFEZ authority and has set up an ad-hoc Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions (MICE) Bureau with the aim of promoting it domestically and abroad as a destination for international meetings and events, featuring in particular its up-to-date convention center, Songdo Convensia. After appointing Kim Jin-yong as commissioner of the IFEZ Authority for a second term after his first in 2017-2019, the local authorities will likely take steps to further promote investments in the IT and biotech sectors. This latter in particular is considered strategic in the mid- and long run to enhance the IFEZ's

---

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Photo by the author, 2022.

attractiveness as a medical tourism destination, in hopes of continuing to attract visitors and financial resources from within South Korea and abroad<sup>51</sup>.

#### **4. Diffusing the IFEZ Model? The Case of the Van Don SEZ, Vietnam**

Though not yet fully developed, the Van Don SEZ represents an interesting case-study, considering the analytical framework that has been presented in section 2 above. Since the 2017 launch of the New Southern Policy (NSP) by the Moon Jae-in administration in an effort to detach ROK's policies from its traditional scope while establishing leadership in «unconventional issues such as healthcare, education, infrastructure provision and the digital economy, smart cities, climate change management, gender equality, policing and water security»<sup>52</sup>, the volume of exchanges between South Korea and the ASEAN countries has been on the rise. Among the 10 ASEAN member nations, Vietnam has been one of the countries that has benefitted the most from Seoul's international activism. On top of its Official Development Assistance, the country received more than 70 billion US dollars in Korean FDIs in 2020, and almost 75 billion the following year, with tech giant Samsung playing a major role (in a USD 19.2 million-worth total capital commitment), followed by conglomerates LG, Lotte and POSCO<sup>53</sup>. Furthermore, during former ROK president Moon's visit in Hanoi in March 2018, the two countries signed a series of Memoranda of Understanding to further expand their trade relations to USD 100 billion by 2020 and to promote bilateral cooperation in fields such as research, human resource development, technology transfer and urban planning, urban regeneration and construction technology<sup>54</sup>. Specifically, the ROK Ministry of Land, Infrastructure and Transport (MOLIT) has launched smart city and urban regeneration training initiatives targeted at Vietnamese public servants, including province party secretary-level officials, and bilateral cooperation on «Korean style», «green» industrialization such as in the Hung Yen

---

<sup>51</sup> E. Chung, *Incheon Announces New Commissioner of the Incheon Free Economic Zone Authority*, in *JoongAng Daily*, 7 September 2022, [koreajoongangdaily.joins.com/2022/09/07/business/economy/korea-incheon-IFEZ/20220907154753574.html](https://koreajoongangdaily.joins.com/2022/09/07/business/economy/korea-incheon-IFEZ/20220907154753574.html); IFEZ, *Bio Complex*, [ifez.go.kr/eng/ivd010](https://ifez.go.kr/eng/ivd010).

<sup>52</sup> J. Nilsson-Wright, J. Yu, *South Korean Foreign Policy Innovation amid Sino-US Rivalry: Strategic Partnerships and Managed Ambiguity*, Chatham House Research Paper, 22 July 2021, [chathamhouse.org/2021/07/south-korean-foreign-policy-innovation-amid-sino-us-rivalry/05-seoul-s-new-southern-policy](https://chathamhouse.org/2021/07/south-korean-foreign-policy-innovation-amid-sino-us-rivalry/05-seoul-s-new-southern-policy).

<sup>53</sup> Ministry of Planning and Investment, *The 18th Session of the Vietnam-Korea Intergovernmental Committee*, 18 November 2022, [mpi.gov.vn/en/Pages/tinbai.aspx?idTin=48407&idcm=133](https://mpi.gov.vn/en/Pages/tinbai.aspx?idTin=48407&idcm=133); T. Nguyen, *Vietnam Remains Preferred Investment Destination for South Korean Companies: KorCham*, in *Hanoi Times*, 23 July 2022, [hanoitimes.vn/vietnam-remains-preferred-investment-destination-for-south-korean-companies-korcham-321352.html](https://hanoitimes.vn/vietnam-remains-preferred-investment-destination-for-south-korean-companies-korcham-321352.html).

<sup>54</sup> S. Song, *Mun daetonglyeong, Beteunam bangmun maegae 6 geon MOU chegyeol... 'gyoyeog 1 cheon-eog dalleo aegsyeonpeullaen' haegsim [President Moon signs six MOUs during his Vietnam visit. Toward a '1 billion dollar trade pact']* in *Kyeongin Shimpo*, 23 March 2018, [kyeongin.com/main/view.php?key=20180323010009212](https://kyeongin.com/main/view.php?key=20180323010009212).

Clean Industrial Park<sup>55</sup>. Against this backdrop, local governments, such as that of IFEZ, have also been actively involved in MOLIT's initiatives to promote their smart urban solutions in Vietnam<sup>56</sup>.

Despite the ROK government's activism and the geophysical similarities that Van Don and IFEZ share, the development of the Van Don SEZ might be best interpreted as a "translated" and "adapted" land and urban planning model rather than a mere replica. In fact, the Van Don District in northeastern Quang Ninh Province has been at the center of a concerted endeavor by local and national governments to shift its «rural economic structure» to a new one based on tourism and leisure, thus monetizing on the area's natural beauty while stressing the importance of environmental protection since the early 2010s, thus prior to the NSP launch<sup>57</sup>.

Known as a major regional trading port since the 12<sup>th</sup> century and an area rich in biodiversity, particularly in its tidal flats<sup>58</sup>, the Van Don area sits on the western edge of the UNESCO-protected Ha Long Bay area, and encompasses over 600 islands on a total area of 553.2 square kilometers. Having first designated it as a SEZ in 2006, the SRV government has recently elicited the Van Don SEZ as a pillar of its sustainable "green" growth strategy, launched in 2012<sup>59</sup>. In 2020, a development masterplan by Callison RTKL, a Washington D.C.-based international architecture company, was approved with the aim of enhancing the locale's «sea sightseeing, cultural tourism associated with values of the wet rice civilization and local traditional activities, urban tourism, MICE (Meetings, Incentives, Conferencing, Exhibitions) tourism» capabilities<sup>60</sup>. Against this

---

<sup>55</sup> Ministry of Land, *Infrastructure and Transport*, *Invitation of Vietnamese Public Officials to Teach Korean Smart City/Urban Regeneration Policies*, 4 June 2019, molit.go.kr/english/USR/BORD0201/m\_28286/DTL.jsp?id=eng\_mltm\_new&mode=view&idx=2741.

<sup>56</sup> Smart City Korea, *Incheon City Visits 'IFEZ Smart City Technology Cooperation Group' in Vietnam*, 19 June 2017, smartcity.go.kr/en/2017/06/20/인천시-ifez-스마트시티-기술협력단-베트남-방문/.

<sup>57</sup> VNA, *Van Don: Rises up from the Sea*, in *VietnamPlus*, 6 December 2012, en.vietnamplus.vn/van-don-rises-up-from-the-sea/40640.vnp.

<sup>58</sup> See V. K. Nguyen, *Vân Đồn: An International Sea Port of Đại Việt in Early Modern Southeast Asia, 1350-1800*. Routledge, 2015; K.B. Dang, T.T. H. Phan, T.P. N. Pham, M.H. Nguyen., *Economic Valuation of Wetland Ecosystem Services in Northeastern Part of Vietnam in Knowledge & Management of Aquatic Ecosystems*, No. 423, 2022.

<sup>59</sup> B. Tam, *SEZ Development*, cit., 87; M. Ngoc, *Vietnam Establishes Management Unit of Van Don Economic Zone after Failed SEZ Draft Law in Hanoi Times*, 21 November 2019, hanoitimes.vn/vietnam-establishes-management-unit-of-van-don-economic-zone-300234.html; JICA, Nippon Koei, International Lake Environment Committee Foundation, *Socialist Republic of Vietnam: Project for Green Growth Promotion in Halong Bay Area, Quang Ninh Province - Final Report*, 2016, openjicareport.jica.go.jp/pdf/12265229\_01.pdf.

<sup>60</sup> The Prime Minister of the Socialist Republic of Vietnam, *Strategy on Viet Nam's Tourism Development until 2020, Vision to 2030*, 30 December 2011, vietnam.gov.vn/2011-2010-69175/strategy-on-viet-nam-s-tourism-development-until-2020-vision-to-2030-1695138. Also as a result of this strategy, the area has emerged as a major tourist destination in the country, with visitors



backdrop, state authorities have envisioned Van Don as a new urban assemblage which will become a «smart, modern and green coastal area», a site of «eco-tourism» and a «multi-sectoral marine economic zone and an entertainment centre»<sup>61</sup> with «new tourism products» such as casinos, discount luxury shopping complexes and high-end housing spaces<sup>62</sup>.

The sustainable transition envisioned by the state in Quang Ninh contrasts with the region's image as one of the largest reserves of coal in the Red River Delta area, supporting around 90% of the national coal production (both legal and illegal) with more than sixty coal mining sites, of which more than forty are in operation, managed by state-owned Vietnam Coal and Mineral Corporation (VINACOMIN)<sup>63</sup>. In this regard, waste from the mining, cement, food processing and aquaculture industries, have in fact contributed to environmental decay in the area, increasing organic pollution levels, and above-standard oil and heavy metals concentrations in protected water bodies in Van Don and Ha Long Bay areas in the context of advancing eutrophication<sup>64</sup>. On top of this, the heavy rains of July 2015, causing the breach of a dam and the subsequent inundation of several coal mines and power stations, have resulted in 17 deaths, the evacuation of thousands of workers, residents and tourists, and a potentially hazardous toxic slurry containing byproducts of coal extraction and processing such as arsenic, sulfur, and mercury into the marine environment<sup>65</sup>.

In summary, for the SRV's government, SEZs remain key to sustain the country's economic growth, which still relies heavily on the export of raw materials and manufacturing goods but is gradually diversifying toward services such as retail and tourism and foreign government agencies, including the Japan International Cooperation Agency (JICA); meanwhile, international consultancy firms, such as McKinsey and BCG of the US and Japan's Nikken Sekkei and Nippon Koei are actively supporting the draft of strategic development plans for the area<sup>66</sup>. However, the 2016 legislation designating Van Don and others as Special Administrative and Economic Zones (SAEZ), drafted to attract foreign investment granting a 99-year

---

almost tripling in less than a decade, from 5.4 million in 2010 to 14 million in 2019. See C. Minh, *Ha Long Bay Bustles after Months of Frozen Tourism* in *VnExpress*, 4 October 2021, [e.vnexpress.net/photo/places/ha-long-bay-bustles-after-months-of-frozen-tourism-4366974.html](http://e.vnexpress.net/photo/places/ha-long-bay-bustles-after-months-of-frozen-tourism-4366974.html).

<sup>61</sup> M. Ngoc, *Vietnam Establishes*, cit.; VNA, *Industrial Parks, Economic Zones Create New Growth Momentum in Quang Ninh*, in *Ministry of Planning and Investment of the Socialist Republic of Vietnam*, 10/9/2020, [mpi.gov.vn/en/Pages/tinbai.aspx?idTin=47493](http://mpi.gov.vn/en/Pages/tinbai.aspx?idTin=47493).

<sup>62</sup> JICA et al., *Socialist Republic of Vietnam*, cit, II-44–45.

<sup>63</sup> *Idem*, II-25–29; T. A. Phan, *A Simulation of the Illegal Coal Mining in Quang Ninh Province, Vietnam Using Vensim* in *SSRN Electronic Journal*, 2008.

<sup>64</sup> JICA et al., *Socialist Republic of Vietnam*, cit, II 21–23.

<sup>65</sup> A. Pradas Osuna, *Quang Ninh Coal Mines, Flooding in 2015, Vietnam*, in *Environmental Justice Atlas*, 17 August 2017, [ejatlas.org/conflict/master-agua-quang-ninh-mines](http://ejatlas.org/conflict/master-agua-quang-ninh-mines).

<sup>66</sup> Ministry of Construction of the Socialist Republic of Vietnam, *Real Estate Market Booming in Quang Ninh*, 25 June 2019, [moc.gov.vn/en/news/48250/real-estate-market-booming-in-quang-ninh.aspx](http://moc.gov.vn/en/news/48250/real-estate-market-booming-in-quang-ninh.aspx).

land leasing tenure, provoked unprecedented protests and was later withdrawn<sup>67</sup>. Specifically, the proposed legislation raised concerns regarding a possible advance of Chinese influence in the northeastern region and on the expansion in the area of potentially environmentally disruptive businesses, such as chemical plants, and waste management facilities, along with unregulated China-bound trade. Concerns included the effects of such expansion on endangered animal species<sup>68</sup>.

Nonetheless, since the late 2010s, several infrastructure development projects have been launched to provide better connectivity to the region, and urban planning is underway<sup>69</sup>. Since 2014, investments in the real estate sector have poured in and housing prices have boomed<sup>70</sup>. More specifically, since its establishment, the Van Don SEZ has attracted slightly more than USD 1 billion in investments, which have resulted in large-scale tourist resorts and eco-tourism sites. Moreover, in the neighboring Mong Cai border gate economic zone (BGEZ), two of Vietnam's major real estate groups, Vingroup and SunGroup, are considering large real estate development projects such as residential complexes and shopping malls<sup>71</sup>. As a result, the SRV's government expects that the SEZ will see its resident population grow from its current 52,000 to 140,000, alongside the creation of 89,000 jobs, and has encouraged local authorities to step up efforts to promote internet connectivity and the birth of a local digital economy<sup>72</sup>.

Against this backdrop, the Van Don International Airport inaugurated its operation in late 2018 with a grand ceremony in the presence of former Prime Minister and current SRV President Nguyen Xuan Phuc, and other national and local Communist Party of Vietnam (CPV) echelons. More recently, in September 2022, the 176-km-long Van Don-Mong Cai Expressway opened, connecting Hanoi

---

<sup>67</sup> M. Ngoc, *Vietnam Establishes*, cit.

<sup>68</sup> S. Kishtwari, *How Tourism Fuels Southeast Asia's Wildlife Trade*, in *China Dialogue*, 28 September 2021, [chinadialogue.net/en/nature/how-tourism-fuels-southeast-asias-wildlife-trade/](http://chinadialogue.net/en/nature/how-tourism-fuels-southeast-asias-wildlife-trade/); T. Fawthrop, *Vietnam Mass Protests Expose Hanoi's China Dilemma*, in *The Diplomat*, 21 June 2018, [thediplomat.com/2018/06/vietnam-mass-protests-expose-hanois-china-dilemma/](http://thediplomat.com/2018/06/vietnam-mass-protests-expose-hanois-china-dilemma/); T. Fawthrop, *Public Criticism Pressures Vietnam to Back down on New Economic Zones*, in *China Dialogue*, 26 March 2019, [chinadialogue.net/en/business/11154-public-criticism-p pressures-vietnam-to-back-down-on-new-economic-zones/](http://chinadialogue.net/en/business/11154-public-criticism-p pressures-vietnam-to-back-down-on-new-economic-zones/); M. Q. Nguyen, *SEZs in Vietnam: What's in a Name?*, in *The Diplomat*, 14 September 2018, [thediplomat.com/2018/09/sezs-in-vietnam-whats-in-a-name/](http://thediplomat.com/2018/09/sezs-in-vietnam-whats-in-a-name/); P. Schuler, M. Truong, *Vietnam in 2019: A Return to Familiar Patterns*, in *Southeast Asian Affairs 2020*, 2020.

<sup>69</sup> National Institute for Urban and Rural Planning, *City Development Strategy for Halong*, World Bank, 2012, 46.

<sup>70</sup> VNA, *Quang Ninh Woos Investment in EZs, IPs with Incentives*, in Ministry of Planning and Investment of the Socialist Republic of Vietnam, 16 May 2019, [mpi.gov.vn/en/Pages/tinbai.aspx?idTin=43256](http://mpi.gov.vn/en/Pages/tinbai.aspx?idTin=43256); Ministry of Construction, *Real Estate Market*, cit.; *Apartment Prices Continue to Rise in Major Cities*, in *VnExpress International*, 18 November 2020, [e.vnexpress.net/news/business/industries/apartment-prices-continue-to-rise-in-major-cities-4193063.html](http://e.vnexpress.net/news/business/industries/apartment-prices-continue-to-rise-in-major-cities-4193063.html).

<sup>71</sup> VNA, *Industrial Parks*, cit.

<sup>72</sup> *Quang Ninh Accelerates Comprehensive Digital Transformation*, in *VietnamPlus*, 28 February 2022, [en.vietnamplus.vn/quang-ninh-accelerates-comprehensive-digital-transformation/222734.np](http://en.vietnamplus.vn/quang-ninh-accelerates-comprehensive-digital-transformation/222734.np); M. Ngoc, *Vietnam Establishes*, cit.

to the SRV-PRC border in just 3 hours. The land clearance works have taken 3 years and required an expense of 64.5 million USD by the Quang Ninh provincial administration, in addition to a review of local transport networks and floating fishing village relocations<sup>73</sup>. Generally, the SRV state<sup>74</sup> has been supportive of local authorities' development endeavors, presenting them as beneficial for all and downplaying the above-mentioned resistance and contestation. At the airport inaugural speech, for instance, PM Phuc publicly praised the efforts of local authorities and developer Sungroup for keeping construction costs low without surrendering «quality». Furthermore, he stressed the «harmony of interests» (*hai hoa loi ich*) between the state and the people who «peacefully» agreed to give up their land and homes for the construction project<sup>75</sup>. The exclusion of former residents and local communities highlights a fundamental aporia between state policies and state rhetoric. In fact, during a recent visit to the area, the CPV General Secretary Nguyen Phu Trong, the country's paramount leader, cautioned local officials about the need to push ahead with innovation and reforms to «Develop strongly and comprehensively», without however neglecting «sustainability», considered here as a mere technical issue<sup>76</sup>.

## IMG. 2 – Van Don International Airport<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> *Quang Ninh Completes Land Clearance for Van Don-Mong Cai Highway*, in *VietnamPlus*, 12 July 2019, [en.vietnamplus.vn/quang-ninh-completes-land-clearance-for-van-don-mong-cai-highway/155998.vnp](https://en.vietnamplus.vn/quang-ninh-completes-land-clearance-for-van-don-mong-cai-highway/155998.vnp).

<sup>74</sup> Current SRV Prime Minister Pham Minh Chinh, appointed to the country's top-executive job in February 2021, had previously been Secretary of the Quang Ninh Provincial Committee of the CPV from 2011 to 2015, before his appointment to the top-executive job in February 2021 and was allegedly supportive of the draft SEZ law in his previous position as head of the Party's Central Organization Committee and Politburo member. P. Schuler, M. Truong, *Vietnam in 2019*, cit., 395.

<sup>75</sup> *Sân Bay Vân Đồn Chính Thức Đi Vào Hoạt Động [Van Don Airport Officially Came into Operation]*, in *Zing News*, 30 December 2018, [zingnews.vn/san-bay-van-don-chinh-thuc-di-vao-hoat-dong-post904628.html](https://zingnews.vn/san-bay-van-don-chinh-thuc-di-vao-hoat-dong-post904628.html)

<sup>76</sup> Nhan Dan, *Party Leader Pays Working Visit to Quang Ninh Province*, in *Nhan Dan Online*, 11 April 2022, [en.nhandan.vn/week\\_review/item/11387302-april-4-10-party-leader-pays-working-visit-to-quang-ninh-province.html](https://en.nhandan.vn/week_review/item/11387302-april-4-10-party-leader-pays-working-visit-to-quang-ninh-province.html).

<sup>77</sup> Wikimedia.



## 5. Discussion and Conclusion

The two cases presented above elucidate the circulation of new urban and land development models in East and Southeast Asia. As illustrated above, particularly since 2017, the ROK and the SRV have strengthened their ties on several levels, including technology transfer, urban planning and regeneration, and smart cities. However, as argued by Moser, policy diffusion happens because of the interplay of different actors through a process of translation and adaptation which benefits from factors such as enhanced connectivity, an increased volume of international exchanges at both the formal and informal level and the development of ICT. The successful representation and marketization abroad of Songdo, the smart city at the center of the IFEZ, could not possibly have happened without both human agency (e.g., states, international agencies, companies and consultants) and spontaneous processes of circulation, translation and adaptation of a perceivably successful urban and land development model.

In particular, the capacity of IFEZ to attract domestic and foreign investments and to create a knowledge hub is an integral part of its perceived success in constituting a model for local governments in Asia and around the globe. Nonetheless, as indicated above, Songdo could better be read as a cautionary tale. Despite the ROK and local governments' efforts to develop a global business hub, IFEZ is still lagging, in terms of attractiveness, in comparison with other global cities in the region, such as Singapore, Shanghai, Hong Kong and Tokyo and even nearby Seoul<sup>78</sup>. The risk inherent to the diffusion of such a model of urban development is to give way to speculative urban enterprises centered on the “power” and allure of cutting-edge infrastructures and exclusivity rather than people, culture and inclusion<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> J. Kim, *Songdo Free Economic Zone*, cit.

<sup>79</sup> A.V. Ereiner, *Promises of Urbanism: New Songdo City and the Power of Infrastructure*, in *Space and Culture*, 2021.

A fundamental contradiction appears in both Songdo and Van Don's publicized environmental sustainability. By arbitrarily separating them from their surrounding natural environments and ecosystems, IFEZ and Van Don SEZ planners and developers have deployed concepts such as «green growth» and «environmental sustainability» as instruments to attract capital, investors, residents and, in light of the development of a tourism industry in both locales, international visitors. It is possible to agree with scholars like Caprotti and others who have stressed the utility of the “green” and “eco” discourse to conceal monetizing and «social engineering» efforts by states supporting SEZ establishment and SEZ-based urban megaprojects<sup>80</sup>. Furthermore, these developments have led to phenomena such as land price hikes and *de facto* housing bubbles, contributing to increased social inequalities with regards to access to affordable housing and inclusive urbanization.

At the discursive level, however, by employing the idiom of “green” and “eco” development, national and local governments such as the ROK and SRV can show their commitment to the UN framework agreements on climate change and sustainability of which they are part. Nevertheless, several inconsistencies with the UN framework agreements on climate change and, more broadly, with the 2015 SDGs have emerged. If on the one hand, new SEZ-based urban projects display a high degree of technology implementation for climate change adaptation and mitigation<sup>81</sup>, on the other, they create imbalances at the societal level insofar as they emerge as «spaces of exclusion», as discussed above. As noted in the 2022 SDG Report, factors such as the lack of affordable housing options for low-income households, «dysfunctional urban, land and housing policies», and a low share of population with access to urban public transport are hindering the attainment of sustainable cities and communities worldwide (goal 11)<sup>82</sup>. The reproduction of a developmental-state model combined with a power-sharing arrangement with private developers and rent-seekers in both countries has led however to megaprojects that have inevitably affected natural ecosystems<sup>83</sup>. Moreover, both the IFEZ and Van Don SEZ development plans seem to ignore the long-term effects of the current climate emergency such as sea-level rise and climate-related migrations. As shown in the figure below, by 2030, the rise of sea levels is likely to affect key infrastructures (such as local airports) and other facilities built on coastal areas or reclaimed land (the areas projected to be below annual flood levels are highlighted in red).

---

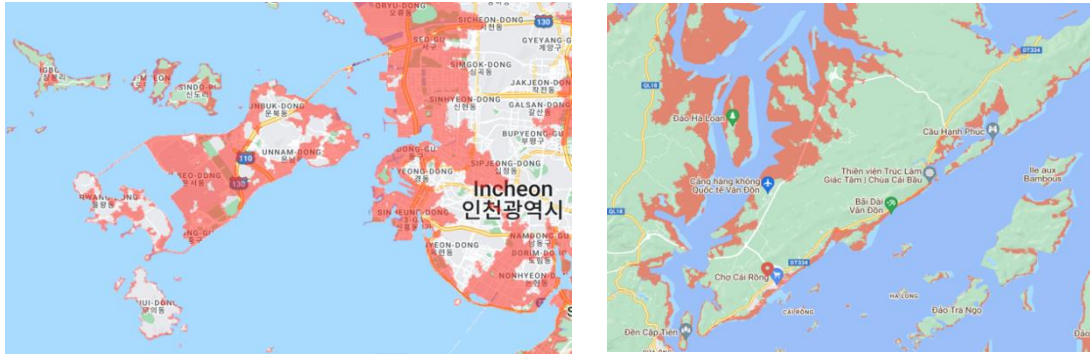
<sup>80</sup> See C. W. Herbert, M. J. Murray, *Building from Scratch*, cit.; F. Caprotti, *Eco-Urbanism and the Eco-City*, cit.; F. Caprotti, C. Springer, N. Harmer, *'Eco' For Whom?*, cit.; E. Avery, S. Moser, *Urban Speculation for Survival*, cit.

<sup>81</sup> United Nations DESA, *Paris Agreement*, 2015, [sdgs.un.org/frameworks/parisagreement](https://sdgs.un.org/frameworks/parisagreement).

<sup>82</sup> United Nations, *The Sustainable Development Goals Report 2022*, 2022, [unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022.pdf), 47.

<sup>83</sup> T. Edelsten, *Still Time for Songdo*, cit. J. MacKay and W. Vrins, *Report on the Advisory Mission to Halong Bay Heritage Site, Quang Ninh Province Viet Nam from 16th to 20th July 2018 in International Union for Conservation of Nature (IUCN)*, 2018.

IMG. 3 – Rising sea levels in Incheon and Van Don District<sup>84</sup>



In both selected cases, tourism, conceived as a “sustainable” activity, has emerged as an important economic engine, particularly for regions and provinces to attract foreign money and, in certain cases, promote economic recovery. Apparently (i.e., without analyzing its deeper implications on a given area’s socio-ecological system), tourism is often perceived as a more economically and environmentally sustainable activity than environmentally burdensome primary or secondary industries such as fishing or, in Van Don’s case, mining.

However, recent studies are reconsidering the economic role of tourism and its environmental impact, and it is the afore-illustrated cases that are examples of «speculative urbanism», as demonstrated by a body of research<sup>85</sup>. As aptly demonstrated by Cristiano and Gonella regarding Venice, for instance, tourist accommodation facilities and related activities, particularly as far as energy and water consumption and solid waste generation are concerned, have a substantial environmental impact on local ecosystems. On top of this, tourism is in essence an input-dependent activity which diverts physical resources from the citizenry to tourists, and ultimately creates dependence of the urban system on tourism flows, progressively weakening the system, which ceases to be resilient and adaptive to external disruptions<sup>86</sup>.

In conclusion, against the backdrop of growing regional interconnectedness and competition, IFEZ and Van Don SEZ are local adaptations of land monetization strategies used by governments in East and Southeast Asia to rein in negative

<sup>84</sup> Climate Central n.d.

<sup>85</sup> H. Shin, *Envisioned by the State*, cit., 18; E. Avery, S. Moser, *Urban Speculation for Survival*, cit.

<sup>86</sup> S. Cristiano, F. Gonella, ‘Kill Venice’: *A Systems Thinking Conceptualisation of Urban Life, Economy, and Resilience in Tourist Cities* in *Humanities and Social Sciences Communications*, No. 7, 2020, 6–9. One example of such disruption is offered by the halt of tourist flows and labor shortages following the adoption of restrictive measures to contain the spread of Covid-19 by many national governments including the ROK and SRV. Particularly with regard to the Vietnamese case, studies highlight the reliance of special economic zones on migrant workers (70% of the total, 2.3 million according to official statistics). Nguyen Hong Ha, *Migrant Workers Face Challenges in Returning to Cities to Work*.

economic contingencies (such as financial crises), promote deindustrialization and a service-based economy, and attract foreign capital while reserving a central role for the state in economic policymaking. In this sense, a historically consolidated preference for the developmental-state paradigm throughout East and continental Southeast Asia, and in fact in both the ROK and SRV, cannot be overlooked. Imbued with technocratic *hybris*<sup>87</sup>, the multi-use SEZ model of urban planning and governance helps to enhance technology and infrastructure as instruments of state rule, albeit rule disguised under the neutrality of the “smart”, “green” and “sustainable” city narratives. Nonetheless, in both cases, state planners and developers have ended up disentangling locales from their natural ecosystems and often alienating residents without considering possible detrimental effects in the long run. In fact, it is by doing this and increasingly catering for a non-resident élite population that IFEZ and Van Don SEZ’s structural vulnerabilities (input-dependence, exposure to climate change, etc.) have emerged, and will perhaps consolidate in coming years, rather than being tackled.

---

<sup>87</sup> See J. Scott, *Seeing Like A State*, Yale University Press, 2020.

4 • 2 • 2022



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

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società



## Environment-Conflict Nexus in the Sahel Region: Lake Chad as a Case in Point

*A. Singh*

ISSN: 2612-6672





Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## **Environment-Conflict Nexus in the Sahel Region: Lake Chad as a Case in Point**

*Arushi Singh \**

### *Abstract*

Lake Chad in the Sahel region has emerged as the epicenter of the widening conflict that is, in part, attributed to climate change-induced factors along with natural resource instability and intra-state pressures exacerbated by exploitative past colonial policies. The resulting environment-conflict nexus has given rise to violence, state fragility, communal breakdown, displacement of the local population, the proliferation of violent non-state actors, and a vicious cycle of poverty in countries surrounding Lake Chad. These factors, in turn, have made the individuation, establishing, and sustaining of institutions, and aid mechanisms to alleviate climate-change-related hardships extremely difficult. Furthermore, the environment-conflict nexus has disrupted inter- and intra-state migration patterns in Lake Chad, thereby adversely affecting agricultural yields and water resources. Additionally, there is a limited political representation and inadequate access to governmental services in the worst affected regions, which negatively accrue several contributing factors of the environment-conflict nexus.

*Keywords:* Environment – Conflict – Nexus – Sahel – Lake Chad.

**SOMMARIO:** 1. Introduction. 2. Facets of the Environment-Conflict Nexus within Environmental Security Research. 3. The Environment-Conflict Nexus in the Lake Chad Region. 4. Resolutions for the Environment-Conflict Nexus in the Lake Chad Region. 4.1 Resource Management. 4.2 Sustainable Development. 4.3 Women's Empowerment. 4.4 Localized Solutions. 5. Regional Stabilization Strategy. 6. Conclusions.

---

\* Researcher for the Consortium of Indo-Pacific Researchers. The article was peer-reviewed by the Editorial Board. Member of the Editorial Staff who oversaw the essay: Laura Alessandra Nocera.

## 1. Introduction

In recent years, the Sahel has been a hub for violent non-state actors. A rapidly developing regional environment-conflict nexus has nurtured such actors. Factors such as climate change, food shortages, «undernutrition, dependence on rainfed agricultural systems, and pre-existing political fragility»<sup>1</sup> coupled with the Sahel's inherent features such as a colonial legacy that dictates conflict along «social and cultural lines»<sup>2</sup> has shaped the environment-conflict nexus in the Lake Chad region<sup>3</sup>. Lake Chad's shrinking water supply has added to water scarcity and regional insecurity. The body of water has lost 90 percent of its water since the 1960s, underwriting the Sahel's categorization among the ten most water-impooverished locations in the world<sup>4</sup>. Lake Chad is also located in an endorheic basin, which means that «water storage is vulnerable to subtle flux perturbations, which are exacerbated by global warming and human activities»<sup>5</sup>.

However, the current situation has deep roots in longstanding challenges, such as widespread inequality, political marginalization, and a lack of confidence in government. Climate change-induced environmental stress exacerbates these problems. In addition, resource scarcity, employment insecurity, and extreme poverty have increased the ability of terrorist groups, such as Boko Haram, to recruit, fuelling armed conflict and population displacement<sup>6</sup>.

Since 2009, parts of Nigeria, Niger, Chad, and Cameroon that border Lake Chad, home to more than 17.4 million people, have been trapped in multiple and overlapping crises<sup>7</sup>. Consequently, 2.5 million people have been displaced with 37,500 people in the Lake Chad region from May 2011 to July 2020<sup>8</sup>. Furthermore, 3.6 million people suffer from food insecurity and diseases such as malaria are highly prevalent at a time when the COVID-19 pandemic has resulted in a «deprioritization of responses» to such illnesses<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Garfinkel, *The Climate Conflict Trap: Examining the Impact of Climate Change on Violent Conflict in Sub-Saharan Africa*, in *Flux: International Relations Review*, Vol. 11 No. 2, 2021, 20.

<sup>2</sup> *Ibidem*, 20.

<sup>3</sup> *Ibidem*, 22.

<sup>4</sup> L. Usigbe, *Drying Lake Chad Basin Gives Rise to Crisis*, in *Africa Renewal*, December 24, 2019, <https://tinyurl.com/29h6btzn>.

<sup>5</sup> J. Wang, C. Song, J.T. Reager, F. Yao, J.S. Famiglietti, Y. Sheng, G.M. MacDonald, F. Brun, H. Müller Schmied, R.A. Marston, Y. Wada, *Nature Geoscien, Recent global decline in Endorheic Basin Water Storages*, in *Nature Geosci*, No. 11, 2018, 926–932.

<sup>6</sup> A. Jideofor, *Explaining the Emergence of Boko Haram*, in *Brookings*, May 6th, 2014, [brookings.edu/blog/africa-in-focus/2014/05/06/explaining-the-emergence-of-boko-haram/](http://brookings.edu/blog/africa-in-focus/2014/05/06/explaining-the-emergence-of-boko-haram/).

<sup>7</sup> A. Mohanty, K. Robson, S. Ngueping, S. Swayam Nanda, *Climate change, Conflict: What Is Fuelling the Lake Chad Crisis*, in *Down to Earth*, February 23rd, 2021, [downtoearth.org.in/blog/climate-change/climate-change-conflict-what-is-fuelling-the-lake-chad-crisis-75639](http://downtoearth.org.in/blog/climate-change/climate-change-conflict-what-is-fuelling-the-lake-chad-crisis-75639).

<sup>8</sup> Médecins Sans Frontières (report of), *Over 10 Million People Heavily Dependent on Aid For Survival*, January 14th, 2022, [msf.org/lake-chad-crisis-depth](http://msf.org/lake-chad-crisis-depth).

<sup>9</sup> *Ibidem*.

Using the environmental security paradigm, the article will assess the environment-conflict nexus in the Lake Chad region and will offer solutions to the regional problems created by the nexus.

## ***2. Facets of the Environment-Conflict Nexus within Environmental Security Research***

Scholars assert that since the end of the Cold War, the definition of security includes environmental factors<sup>10</sup>. The traditional conceptualization of security has not included elements such as ecosystem collapse, environmental degradation, resource scarcity, soil erosion, pollution, biodiversity damage, unsustainable waste generation, deforestation, global warming, and other environmental factors that contribute to or exacerbate existing conflicts, as these were not considered “hard security” issues. In recent years, intra-and-inter-migration have emerged as major issues of debate, and the implementation of adaptation and resilience strategies have become paramount. There are also linkages between the environment and conflict as resource security increases. Furthermore, the «relationships between the components of the nexus that include water, food and socio-economic factors»<sup>11</sup> are contingent on the environment and thus, by default, are subject to the changes wrought by climate change.

Thereafter, the recognition of the credibility of threats arising from climate change-induced factors led to “environmental security” gaining prominence alongside the environment-security nexus. Another important feature of environmental security has been an environmental conflict that is described as «violence caused by human-induced disturbances to the natural rate of resource regeneration»<sup>12</sup>. Notably, cotemporary research that environmental scarcity as an independent variable and violent conflict as a dependent variable while environmental scarcity is a tripartite variable that encompasses the dilapidation or exhaustion of the resource, the amplified need for the resource owing to population growth or «increased per capita consumption» and «changes in access to the resource per capita consumption (demand-induced scarcity), and changes in access to the resource due to skewed distribution among social groups»<sup>13</sup>. Resource capture occurs when the degradation and diminution of a renewable resource are coupled with population expansion, which results in the emergence of elite factions that limit access to resources to the larger populace.

---

<sup>10</sup> T. Deligiannis, *The Evolution of Qualitative Environment Conflict Research*, in R. Floyd, R.A. Matthew (Eds.), *Environmental Security Approaches and Issues*, Routledge, 2013, 78-97.

<sup>11</sup> S. Mpandeli, L. Nhamo, S. Hlahla, D. Naidoo, S. Liphadzi, A.T. Modi, T. Mabhaudhi, *Migration Under Climate Change in Southern Africa: A Nexus Planning Perspective*, in *Sustainability*, Vol. 12 No. 11, 2020, 4722.

<sup>12</sup> A.S. Wilner, *The Environment-Conflict Nexus Developing Consensus on Theory And Methodology*, in *International Journal*, Vol. 62 No. 1, 2006, 169-188.

<sup>13</sup> T. Deligiannis, *The Evolution of Qualitative Environment Conflict Research*, cit, 38.

Ecological marginalization has also occurred that «entails the take-over of local natural resources by powerful private and/or state interests, and the gradual or immediate disorganization of the ecosystem via withdrawals and additions»<sup>14</sup>. Consequently, ecological marginalization has been frequently linked to resource capture, and this results in an increase in the exodus of the local population to «ecologically fragile regions»<sup>15</sup> that, in turn, perpetuates the environment-conflict nexus by contributing to scarcity. As Lake Chad shrinks, it moves the local population ever closer together with no regional consensus on sustainable management practices in place<sup>16</sup>. The non-existence of grievance addressed mechanisms intensifies the contest for natural resources.

### **3. *The Environment-Conflict Nexus in the Lake Chad Region***

Lake Chad Basin is an area that constitutes nearly 8% of the African continent and is beset by environmental degradation, pro-secessionist mobilization, violent non-state actors, refugees from conflicts in adjacent Sudan and the Central African Republic as well as internal conflicts within communities such as the Tuareg community. Lake Chad, which is critical to regional trade networks and value chains, is being endangered by military strategies that are exacerbating environmental challenges such as restricting or destroying high-growing crops like maize as part of counterinsurgency campaigns<sup>17</sup>. This factor, coupled with deforestation has led to major and multiple displacements, thereby diminishing severely the ability of the local population to survive future pressures.

Subsequently, Lake Chad region has been referred to as «‘Ground Zero’ in Africa’s war on terrorism»<sup>18</sup>. «Social and institutional variables», coupled with climate change, can extensively intensify the peril of «climate-induced» conflict<sup>19</sup>. Relations among violent non-state actors have been changing the social fabric of the region, thereby creating a recipe for the long-lasting environment-conflict nexus. Displacement, unemployment, lack of access to education, and food insecurity induced by climate change amid frayed community and familial ties have provided Boko Haram with recruitment and radicalization opportunities,

---

<sup>14</sup> M. Kousis, *Ecological Marginalization in Rural Areas: Actors, Impacts, Responses*, in *European Society for Rural Sociology - Sociologia Ruralis*, Vol. 38 No. 1, 1998, 86-108.

<sup>15</sup> T. Deligiannis, *The Evolution of Qualitative Environment Conflict Research*, cit, 38.

<sup>16</sup> United Nations (report of), *The Tale of A Disappearing Lake*, February 28th, 2018, [unep.org/news-and-stories/story/tale-disappearing-lake](http://unep.org/news-and-stories/story/tale-disappearing-lake).

<sup>17</sup> B. Pohl, L. Rüttinger, J. Vivekananda, M. Wall, S. Wolfmaier, C. Nagarajan, F. Sylvestre, *Climate-Fragility Profile: Lake Chad Basin*, Adelphi, 2018, 9-27.

<sup>18</sup> U.A. Tar, M. Mustapha, *The Emerging Architecture of a Regional Security Complex in the Lake Chad Basin*, in *Africa Development / Afrique et Développement*, Vol. 42 No. 3, 2017, 99-118.

<sup>19</sup> N. Bodanac, D. Hyslop, R. Valente, Z. Nurmukhambetova, T. Colodenco, K. Calille, *Understanding the Climate-Conflict Nexus from A Humanitarian Perspective: A New Quantitative Approach*, in *OCHA Policy Development and Studies Branch*, 2016, [unocha.org/sites/unocha/files/Understanding%20the%20climate-conflict%20nexus.pdf](http://unocha.org/sites/unocha/files/Understanding%20the%20climate-conflict%20nexus.pdf).

particularly targeted at youth<sup>20</sup>. Additionally, weak governance of the Sahel's immense landscape has made the region susceptible to organized crime and trafficking of both illicit items and humans.

Lake Chad has experienced a decrease in rainfall and shrinkage, which are likely to produce higher temperatures according to current global warming trends<sup>21</sup>. The area is a site of intense «interplay between the movement of people, food security as well as traditional gender and governance roles»<sup>22</sup> due to environmental factors that have aggravated conflict threatening the region<sup>23</sup>. Four countries surround and are dependent on Lake Chad: Cameroon, Chad, Niger, and Nigeria. Due to the emerging environment-conflict nexus, there is «food insecurity, widespread violence, involuntary displacement, and the consequences of environmental degradation»<sup>24</sup>. The environment-conflict nexus comprises a wide collection of «factors that endanger human security; and many anthropogenic processes combine with natural processes, environmental conditions to enable instability resulting from ignorance, accident, mismanagement, or design»<sup>25</sup>.

Human security has emerged as a priority in the region, which requires comprehensive focus as it is a pre-condition for human development<sup>26</sup> and is concerned with human life and dignity<sup>27</sup>. Human security contains universal, and culturally appropriate, material and non-material aspects that are essential and intended for subsistence, sustainable living, respect and dignity<sup>28</sup>. Human security encompasses health security, which ensures access to healthcare, environmental security, wherein the importance of land, air, and water to every human being is highlighted, personal security, which includes a person's liberty from crime and violence, community security, related with cultural respect and inter-communal harmony, and political security inculcates defence against human rights

---

<sup>20</sup> United Nations (report of), *Root causes of Boko Haram threat in Lake Chad Basin Must Be Tackled – UN Political Chief*, July 27th, 2016, [un.org/counterterrorism/ar/node/13829](https://www.un.org/counterterrorism/ar/node/13829).

<sup>21</sup> K.C. Pattanayak, A.Y. Abdel-Lathif, K.V. Rathakrishnan, M. Singh, R. Dash, P. Maharana, *Changing Climate Over Chad: Is the Rainfall Over the Major Cities Recovering?*, in *Earth and Space Science*, Vol. 6 No. 7, 2019, 1149-1160.

<sup>22</sup> B. Pohl, L. Rüttinger, J. Vivekananda, M. Wall, S. Wolfmaier, C. Nagarajan, F. Sylvestre, *Climate-Fragility Profile: Lake Chad Basin*, cit, V.

<sup>23</sup> *Ibidem*, VI.

<sup>24</sup> R. Munayer, S. Schaller, *Lake Chad Crisis - Knowledge Hub*, in *Climate Diplomacy*, January 1st, 2018, [climate-diplomacy.org/magazine/conflict/lake-chad-crisis-knowledge-hub](https://climate-diplomacy.org/magazine/conflict/lake-chad-crisis-knowledge-hub).

<sup>25</sup> F. Galgano, *The Environment–Conflict Nexus*, in *The Environment-Conflict Nexus. Advances in Military Geosciences*, Springer, 2019.

<sup>26</sup> S. Tadjbakhsh, *Human Security: Concepts and Implications with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan*, in *Centre D'études Et De Recherches Internationales*, September 2005, [sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/etude117\\_118.pdf](https://sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/etude117_118.pdf).

<sup>27</sup> A. Acharya, *Human security*, in J. Baylis, S. Smith, P. Owens (Eds.), *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2020, 449-462.

<sup>28</sup> M. Behnassi, A. Elia, M. Grillakis, E. Turhan and Koubi. V, *Human security*, in W Cramer, J Guiot, K Marini (Eds.), *Climate and Environmental Change in the Mediterranean Basin – Current Situation and Risks for the Future*, First Mediterranean Assessment Report, 2020, 23.

contraventions<sup>29</sup>. In Lake Chad, human security issues have been proliferating that are exacerbated by conflict and environmental degradation such as compounded poverty resulting from state governance shortcomings coupled with environmental dilapidation that tie in with food and water shortage predicaments<sup>30</sup> that contribute to diseases that are mushrooming in the region such as Cholera<sup>31</sup>. Deficiencies in health security due to lack of funds and de-prioritization remain an impediment to recovery in the region, particularly after the COVID-19 pandemic.

Conflict in Lake Chad has led to environmental destruction that in turn has contributed to inequality and governance issues. As Lake Chad receded, fishery stocks saw a decline which till the 1960s had been a staple<sup>32</sup>. In the 1970s and 1980s, Lake Chad was subject to severe droughts in part due to the colonial mega-dam project, extreme variability in rainfall, rising desertification, and a migration crisis that heightened demands on regional resources and competition between farmers, fisher folk, and pastoralists, along with conflict along ethnoreligious lines that disturb community security. Moreover, extreme droughts also wrought changes in the ecosystem that comprised plummeting groundwater tables, vanishing of certain plant varieties and wildlife, the decline in canopy cover that contributed to rising temperatures, and soil erosion that gave way to food insecurity<sup>33</sup>. These events have resulted in an increase in crime such as cattle hustling that aggravates conflict between various groups.

Limited resources and disruption in «fisheries, small scale agriculture, pastoralism, and trade» had further contributed to conflict leading to human security concerns that were worsened by the government-imposed restrictions on movements that became an obstacle on the path to self-sufficiency and impacted the economic security of the people<sup>34</sup>.

As Lake Chad's hydrography that comprises the tangible aspects of water and adjoining land areas transform due to the endorheic basin, it bares additional possibilities for «militarized actors to establish and retain control». There are also tensions simmering between people at the periphery and core in different countries

---

<sup>29</sup> V. Menon Sudha, *Human security: Concept and practice*, in *Munich Personal RePEc Archive*, March 31st, 2007, [mpra.ub.uni-muenchen.de/2478/](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/2478/).

<sup>30</sup> European Commission (report of), *Food Crisis: the EU takes Action to support Africa's Sahel and Lake Chad Regions*, April 6th, 2022, [ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_2245](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2245).

<sup>31</sup> United Nations International Children's Emergency Fund, World Health Organization and United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (report of), *Lake Chad Basin Cholera Outbreak - Key Messages*, in *OCHA*, October 5th, 2018, [reliefweb.int/report/nigeria/lake-chad-basin-cholera-outbreak-key-messages-september-2018#:~:text=Attachments&text=The%20Lake%20Chad%20Basin%20is,over%20the%20past%20four%20years](https://reliefweb.int/report/nigeria/lake-chad-basin-cholera-outbreak-key-messages-september-2018#:~:text=Attachments&text=The%20Lake%20Chad%20Basin%20is,over%20the%20past%20four%20years).

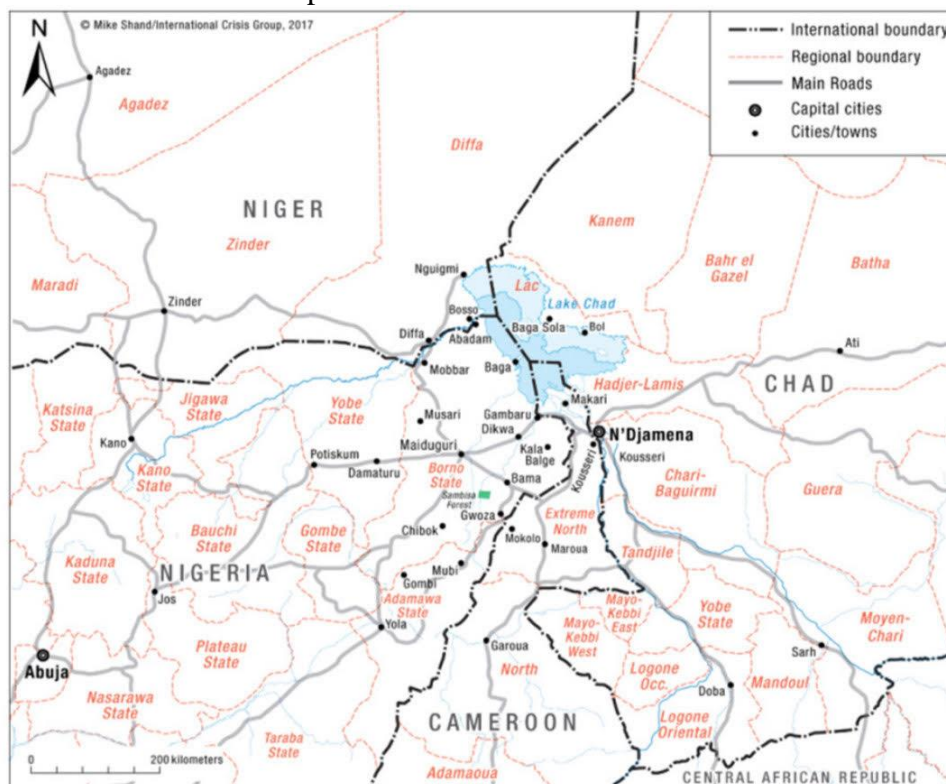
<sup>32</sup> United Nations (report of), *The Tale of a Disappearing Lake*, February 2nd, 2018, [unep.org/news-and-stories/story/tale-disappearing-lake](https://unep.org/news-and-stories/story/tale-disappearing-lake).

<sup>33</sup> S. Babajide Owonikoko, J.A. Momodu, *Environmental Degradation, Livelihood, and the Stability of Chad Basin Region*, in *Small Wars and Insurgencies*, Vol. 31 No. 6, 2020, 1295-1322.

<sup>34</sup> Climate Diplomacy (report of), *Local Conflicts over Resources around Lake Chad*, in *Climate Diplomacy*, January 1st, 1970, [climate-diplomacy.org/case-studies/local-conflicts-over-resources-around-lake-chad](https://climate-diplomacy.org/case-studies/local-conflicts-over-resources-around-lake-chad).

around Lake Chad that provide a fertile ground for terror groups to exploit. These threats to human security are also augmented across different countries due to Lake Chad being a distinctive transboundary natural body that comprises multiple «wet zones, deserts, open-water areas». Furthermore, Lake Chad has witnessed climate change underwriting the drivers of various tensions simmering in and around its vicinity whereas these tensions add to conflicts that impose constraints on climate adaptation measures<sup>35</sup>.

IMG. 1 – Lake Chad Map<sup>36</sup>



Attempts to resolve the environment-climate nexus have brought forth various institutional and organizational frameworks such as the United Nations Security Council that issued a Presidential Statement regarding the Sahel, the Hague Declaration that aims to build a climate security risk assessment in Lake Chad, discussions at the Planetary Security Conference that provided six recommendations for actions and a briefing regarding climate-fragility-related threats in Lake Chad at the G7 Working Group on Climate Change and Fragility<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> T.E. Griffin, *Lake Chad Changing Hydrography, Violent Extremism, and Climate-Conflict Intersection*, in Marine Corps University Press, July 27th, 2020, [usmcu.edu/Outreach/Marine-Corps-University-Press/Expeditions-with-MCUP-digital-journal/Lake-Chad/](http://usmcu.edu/Outreach/Marine-Corps-University-Press/Expeditions-with-MCUP-digital-journal/Lake-Chad/).

<sup>36</sup> B. Pohl, L. Rüttinger, et.al., *Lake Chad [map]*, in B. Pohl, L. Rüttinger, J. Vivekananda, M. Wall, S. Wolfmaier, C. Nagarajan, F. Sylvestre, *Climate-Fragility Profile: Lake Chad Basin*, cit, 9.

<sup>37</sup> R. Munayer, S. Schaller, *Lake Chad Crisis - Knowledge Hub*, cit.

This is in addition to the Lake Chad Basin Commission, a transboundary organization that supervises a considerable portion of Lake Chad. This altogether emphasizes the recognition of the conflict severity in Lake Chad.

Lake Chad is in “terminal depression”. Inadequate educational opportunities and governmental services have undermined the national government to the benefit of the Islamic State of West Africa Province (IISWAP). Competition for services and resources has increased intercommunal conflict and State fragility, which has then been exploited by violent non-state actors such as IISWAP<sup>38</sup>. It has exacerbated socio-economic conditions and given more ground opportunities for the expansion of the terrorist organization, Boko Haram, now known as Boko Haram and IISWAP<sup>39</sup>. Various political, social, economic, and ecological interlinkages have resulted in IISWAP strongholds in the Lake Chad region. IISWAP has plugged «gaps in governance and service delivery» resulting in fostering support in the region<sup>40</sup>. IISWAP controls «Lac Province, which encompasses all Chadian territory around and across the lake»<sup>41</sup>.

Military responses have also led to an insufficient focus on other components and have levied unprecedented restrictions on commerce and mobility. There have been «disruptions to fisheries, small-scale agriculture, pastoralism, and trade intensified competition». For example, a reduction in small-scale agriculture near the lake weakens the stability of «agro-pastoral and subsistence agriculture systems»<sup>42</sup>.

Policy postures to resolve these issues are influenced by factors such as the reluctance of Nigeria, where IISWAP originated, to take a leadership role, hindering corporations in Lake Chad. This is indicative of the geopolitical imperatives of influential regional players in hydrocarbons as well as the political necessities of regimes in the region<sup>43</sup>. Other international actors including France, have been identified as having played a part in the prolongation of the environment-conflict nexus by providing defence equipment to regional actors to curry favour

---

<sup>38</sup> World Bank (report of), *Lake Chad Regional Economic Memorandum: Development for Peace*, November 15th, 2021, [worldbank.org/en/region/aftr/publication/lake-chad-regional-economic-memorandum-development-for-peace](http://worldbank.org/en/region/aftr/publication/lake-chad-regional-economic-memorandum-development-for-peace).

<sup>39</sup> M. Momoh, *Changing Climate Threatens Livelihoods in Lake Chad Basin*, in *Nation*, August 15th, 2020, [nation.africa/kenya/news/africa/changing-climate-threatens-livelihoods-in-lake-chad-basin-1919398](http://nation.africa/kenya/news/africa/changing-climate-threatens-livelihoods-in-lake-chad-basin-1919398).

<sup>40</sup> Crisis Group (report of), *Facing the Challenge of the Islamic State in West Africa Province*, in *Africa Report*, No. 273, May 16th, 2019, [crisisgroup.org/africa/west-africa/nigeria/273-facing-challenge-islamic-state-west-africa-province](http://crisisgroup.org/africa/west-africa/nigeria/273-facing-challenge-islamic-state-west-africa-province).

<sup>41</sup> D. Eizenga, *Chad's Escalating Fight against Boko Haram*, in *Africa Center*, April 20th, 2020, [africacenter.org/spotlight/chad-escalating-fight-against-boko-haram](http://africacenter.org/spotlight/chad-escalating-fight-against-boko-haram).

<sup>42</sup> J. Vivekananda, C. Born, *Lake Chad Region – Climate-Related Security Risk Assessment*, in *Climate Diplomacy*, [climate-diplomacy.org/magazine/conflict/lake-chad-region-climate-related-security-risk-assessment](http://climate-diplomacy.org/magazine/conflict/lake-chad-region-climate-related-security-risk-assessment).

<sup>43</sup> S. Omotuyi, *Pax-Nigeriana and Nigeria's Conflict Management in Africa in the Twenty-First Century*, in *Asian People Journal*, Vol. 3 No. 1, 2020, 186-200.



with regional actors<sup>44</sup>. Furthermore, Francophone and Anglophone countries around Lake Chad have a «history of mistrust»<sup>45</sup> that hinders cooperation and contributes to widespread inequality along with political marginalization.

In the Sahel, there are already seeds of conflict originating from the scarcity of water and an overreliance on rain-based agricultural practices. This situation, coupled with the region's political volatility and, proneness to drought, makes it especially vulnerable to climate change. «Increasing temperature, higher precipitation variability, and extended population growth» that is fixated around sustenance farming while the area itself has become warmer with as much as three times the global mean<sup>46</sup>. Mass migration «could socially and politically destabilize destination states»<sup>47</sup>. Further limitations concerning limited economic development could deteriorate living standards and increase resource competition<sup>48</sup>. These developments can result in instability and conflict arising between different worker groups such as herders and farmers, particularly as the population increases and the ability of the land to support crops and livestock decreases. These factors have made the region dependent on food aid as well<sup>49</sup>.

#### ***4. Resolutions for the Environment-Conflict Nexus in the Lake Chad Region***

Analysts have drawn attention to the importance of «water cooperation, co-development in migration, and a renewable power grid»<sup>50</sup> for the resolution of an environment-conflict nexus. The Sahel is one of the world's youngest regions, thereby making demographic dividend prioritization an imperative along with other development goals<sup>51</sup>. However, the states in the region have had to finance defence priorities to deter violent non-state actors, thus, taking attention and resources away from youth-focused initiatives. This may in turn result in the widening of non-state actors' spheres of influence and operations in the region. However, these initiatives such as the Multinational Joint Task Force and Regional Stabilization Facility for

---

<sup>44</sup> International Crisis Group (report of), *Fighting Boko Haram in Chad: Beyond Military Measures*, March 8th, 2017, [crisisgroup.org/africa/central-africa/chad/246-fighting-boko-haram-chad-beyond-military-measures](https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/chad/246-fighting-boko-haram-chad-beyond-military-measures).

<sup>45</sup> J. Vivekananda, C. Born, *Lake Chad Region – Climate-Related Security Risk Assessment*, July 2018, cit.

<sup>46</sup> P.M. Link, T. Brücher, M. Claussen, J.S.A. Link, J. Scheffran, *The Nexus of Climate Change, Land Use and Conflict*, in *American Meteorological Society*, September 2015, [mpimet.mpg.de/en/staff/tim-bruecher/climate-land-use-and-conflict/agenda.html](https://mpimet.mpg.de/en/staff/tim-bruecher/climate-land-use-and-conflict/agenda.html).

<sup>47</sup> U.T. Okpara et al., *Conflicts About Water in Lake Chad: Are Environmental, Vulnerability and Security Issues Linked?*, in *Progress In Development Studies*, Vol. 15 No. 4, 2015, 308–325.

<sup>48</sup> Vision of Humanity (report of), *The Sahel Faces 3 Issues: Climate, Conflict & Overpopulation*, in *Vision of Humanity*, April 16th, 2021, [visionofhumanity.org/challenges-facing-the-sahel-climate-conflict-and-overpopulation/](https://www.visionofhumanity.org/challenges-facing-the-sahel-climate-conflict-and-overpopulation/).

<sup>49</sup> R. Cincotta, S. Smith, *What Future for the Western Sahel?*, in *The Atlantic Council*, 2021, [atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/11/AC\\_What-future-for-the-Western-Sahel.pdf](https://atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/11/AC_What-future-for-the-Western-Sahel.pdf).

<sup>50</sup> P.M. Link, T. Brücher, M. Claussen, J.S.A. Link, J. Scheffran, *The Nexus of Climate Change, Land Use and Conflict*, cit.

<sup>51</sup> United Nations (report of), *The Sahel: Land of Opportunities*, [un.org/africarenewal/sahel](https://www.un.org/africarenewal/sahel).

Lake Chad are wide-ranging and expansive<sup>52</sup> wherein the focus is on military responses equivalent to solving the symptoms of the environment-conflict nexus instead of its root cause. Experts have crafted strategies to halt the environment-conflict nexus in Lake Chad while being cognizant of the inherent limitations of state and resources in the region such as resource management, sustainable development strategies, women's empowerment, localized solutions, and regional stabilization strategies for the environment-conflict nexus.

#### **4.1 Resource Management**

Variability in precipitation combined with unpredictable weather may bring about extreme strain on policy, land use planning, and negotiations. This could be aggravated by and result in more pressure on Lake Chad as more people come to be dependent on its resources due to climate change<sup>53</sup>. To that end, resource management becomes critical to avoid conflict and create a more equitable distribution of resources.

To alleviate hardship through efficient resource management, the Lake Chad Basin Commission has cooperated with the Power China International Group for a water transfer agreement that would transport «50 billion cubic meters of water annually» to Lake Chad from the Republic of Congo and the Central African Republic<sup>54</sup>. The project persists in the «planning and feasibility study stage»<sup>55</sup> due to fierce opposition from the Democratic Republic of Congo. However, the project has sparked deliberations on the role of private sector resolutions in Lake Chad that might facilitate better resource management in the region. Likewise, the «[i]mproving Lake Chad management through building climate change resilience and reducing ecosystem stress through the implementation of the Strategic Action Programme for the Lake Chad basin» project, which focuses on resource management as well<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> C. Casola, *Multinational Joint Task Force: Security Cooperation in the Lake Chad Basin*, in *Italian Institute for International Political Studies*, March 19th, 2020, [ispionline.it/en/pubblicazione/multinational-joint-task-force-security-cooperation-lake-chad-basin-25448](http://ispionline.it/en/pubblicazione/multinational-joint-task-force-security-cooperation-lake-chad-basin-25448).

<sup>53</sup> Climate Diplomacy (report of), *Climate and Fragility Risks in the Lake Chad Region*, in *Climate Diplomacy*, January 1<sup>st</sup>, 1970, [climate-diplomacy.org/case-studies/climate-and-fragility-risks-lake-chad-region](http://climate-diplomacy.org/case-studies/climate-and-fragility-risks-lake-chad-region).

<sup>54</sup> United Nations (report of), *Improving Lake Chad management through building climate change resilience and reducing ecosystem stress through implementation of the Strategic Action Programme for the Lake Chad basin*, [sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=38049](http://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=38049).

<sup>55</sup> R. Caner Sayan, N. Nagabhatla, *How the Private Sector is Shaping the Future of Lake Chad and the Congo Basin*, in *The Conversation*, June 22nd, 2021, [theconversation.com/how-the-private-sector-is-shaping-the-future-of-lake-chad-and-the-congo-basin-162532](http://theconversation.com/how-the-private-sector-is-shaping-the-future-of-lake-chad-and-the-congo-basin-162532).

<sup>56</sup> United Nations Development Programme (Report by), *Regional Project for the Conservation and Sustainable Development of Lake Chad*, May 18th 2018, [adaptation-undp.org/projects/regional-project-conservation-and-sustainable-development-lake-chad](http://adaptation-undp.org/projects/regional-project-conservation-and-sustainable-development-lake-chad).

Lake Chad has a spatial tradition that «partially rejects the state rationale of clearly defined jurisdiction»<sup>57</sup>. Other extra-regional players have made the matter murkier, for instance the region has seen exploration of the Agadem oil deposits by the China National Petroleum Company. Meanwhile, the main investors in the region include the African Development Bank, the European Union and Germany. Furthermore, the preservation of French strategic interests has led to there being a need to «give the impression of sufficient problems to justify international mobilization»<sup>58</sup>. All these factors necessitate the input and collaboration of extra-regional players in resource management strategizing.

#### **4.2 Sustainable Development**

Rapid «global climate change, local extreme hydro-meteorological weather events and climate variability, and unsustainable resource-use practices»<sup>59</sup> have created an unsustainable situation in the Lake Chad region where the population is expected to increase. Experts have recommended steps such as nurturing the transformative capacity of states to make intentional change in order to mitigate the contributing factors of unsustainability. Sustainable development and management will, however, remain critical to reducing the effects of the environment-conflict nexus through «conflict-sensitive, holistic, multi-stakeholder approaches»<sup>60</sup>. To that end, the Lake Chad Basin Sustainable Development Programme (PRODEBALT) has been implemented to bring about sustainable development over the next few years and protect the unique biodiversity of the region. The Biosphere and Heritage of Lake Chad (BIOPALT) project aims to foster sustainable development vis-à-vis the green economy. The Regional Project for the Conservation and Sustainable Development of Lake Chad has been initiated and encompasses enhanced basin-wide monitoring along with «data and information from the management information system for effective and sustainable land, water, and biodiversity resource management»<sup>61</sup>.

However, there are other factors at play as well, with agriculture being one of the most significant ones that have also contributed to conflict between farmers and growers. Agricultural practices that are sustainable are important to ensure the end of the environment-conflict nexus in the Sahel. «Large areas set up for irrigation and mechanized farming were abandoned. Modernized farming has not given the

---

<sup>57</sup> A. Iocchi, *Boko Haram's impact on Hybrid Governance on Lake Chad*, in Id., *Limited Statehood and Informal Governance in the Middle East and Africa*, Routledge, 2020, 123-141.

<sup>58</sup> G. Magrin, *The disappearance of Lake Chad: history of a myth*, in *Journal of Political Ecology*, No. 23, 2016, 205.

<sup>59</sup> H. Bourbeau, *Resilience for Sustainable Development in the Lake Chad Basin*, in *United Nations Development Programme*, August 31st, 2018, [undp.org/publications/resilience-sustainable-development-lake-chad-basin](http://undp.org/publications/resilience-sustainable-development-lake-chad-basin).

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Lake Chad Basin Commission, *Regional Project for the Conservation and Sustainable Development of Lake Chad*, June 23th 2021, [cblt.org/regional-project-for-the-conservation-and-sustainable-development-of-lake-chad/](http://cblt.org/regional-project-for-the-conservation-and-sustainable-development-of-lake-chad/).

expected results and the proximities implemented by the projects have been weakened». The people in the region have been working on different solutions, while more involvement from regional economic communities and the AU could make the process faster with better access to information on sustainable development. “Post-project” initiatives should be implemented so as to determine the efficacy of irrigation schemes within the local context<sup>62</sup>.

### 4.3 Women’s Empowerment

In the Sahel, there are certain «structural factors and inequalities» behind the exclusion of women from «processes, platforms, and discussions» concerning arbitration and resource allocation resulting in their disparate susceptibility to the environment-conflict nexus<sup>63</sup>. Actions such as safety audits, micro-enterprise funding, awareness-raising, and advocacy<sup>64</sup> along with cross-national and regional exchanges<sup>65</sup> could empower women. These developments are likely to decrease state fragility by augmenting the coping capacity of communities through women’s enhanced participation in the workforce and political arena<sup>66</sup>.

Women can be a “new paradigm” for peacebuilding and development in the region. This new understanding was witnessed in a joint UN-African Union (AU) delegation to the Sahel that was mainly comprised of women. The delegation met with women who had been brutalised by Boko Haram, women who are heads of their households in the absence of men, and «women religious leaders working to end child marriage and prevent radicalization via extremist ideology»<sup>67</sup>.

Furthermore, women are instrumental in «peace-making, ecological peace-building» and environmental diplomacy that would also see dividends if women’s rights were prioritized by stakeholders in the Lake Chad region<sup>68</sup>. These considerations have resulted in the African Development Bank (AfDB) initiative

---

<sup>62</sup> M. Bertocin, A. Pase, D. Quatrida, *Large-Scale Sahelian Irrigation Projects And Proximity Dynamics*, Firenze University Press, 2013, pp. 402-409.

<sup>63</sup> J.M. Smith, L. Olosky, J. Grosman Fernández, *The Climate-Gender Conflict Nexus*, in *The Georgetown Institute for Women, Peace and Security*, 2021, [giwps.georgetown.edu/resource/the-climate-gender-conflict-nexus/](http://giwps.georgetown.edu/resource/the-climate-gender-conflict-nexus/).

<sup>64</sup> E. Gordon, H.V. Jay, *Adolescent Girls in Crisis: Voices from the Lake Chad Basin*, in *Monash GPS and Plan International*, August 29th, 2018, [research.monash.edu/en/publications/adolescent-girls-in-crisis-voices-from-the-lake-chad-basin](http://research.monash.edu/en/publications/adolescent-girls-in-crisis-voices-from-the-lake-chad-basin).

<sup>65</sup> A. van Eerdewijk, M. Kamunyu, L. Nyirinkindi, R. Sow, M. Visser, E. Lodenstein, *The State of African Women Report*, in *State of African Women Project*, July, 2018, [kit.nl/wp-content/uploads/2018/11/Key-Findings\\_State-of-African-Women-Report.pdf](http://kit.nl/wp-content/uploads/2018/11/Key-Findings_State-of-African-Women-Report.pdf).

<sup>66</sup> A. Kohli, M. Steinemann, N. Denisov, *Fragility and Conflict. Climate Change & Environment Nexus Brief*, in *SDC Climate & Environment Network*, July 19th, 2018, [zoinet.org/product/nexus-brief-climate-change-environment-x-fragility-and-conflict/](http://zoinet.org/product/nexus-brief-climate-change-environment-x-fragility-and-conflict/).

<sup>67</sup> United Nations (report of), *Women vital for ‘New Paradigm’ in Africa’s Sahel Region, Security Council hears*, July 10th, 2018, <https://news.un.org/en/story/2018/07/1014341>.

<sup>68</sup> A. Maas, A. Carius, A. Wittich, *From Conflict to Cooperation? Environmental Cooperation as a Tool for Peace-Building*, in R. Floyd, R.A. Matthew (Eds.), *Environmental Security Approaches and Issues*, Routledge, 2013, 102-120.

embarking on a plan to empower women in the Sahel and Lake Chad Basin with the aim «to help women in these regions whose vulnerability is exacerbated by climate change»<sup>69</sup>. The AfDB is also involved in other projects such as the Multinational Project for Women's Economic Empowerment in the Sahel Region, as a means to increase investment in women-led businesses to the benefit of the region.

Two other projects, the Climate Change, Agriculture And Food Security in Senegal, which focused on improving gendered access to climate information, and the Building Resilience And Adaptation To Climate Extremes And Disasters (BRACED) Project in Burkina Faso, which offered «a practitioner approach, development programming of gender transformative approaches to promote gender equity and climate resilience», could provide guidance on how to approach women empowerment in the Sahel<sup>70</sup>.

#### **4.4 Localized Solutions**

To resolve climate-induced conflict, awareness of unique local circumstances, perspectives and stakeholders is essential to leveraging and efficiently mitigating the environment-conflict nexus, such as through consultation with traditional authorities and community leaders. A regional stabilization strategy has been constructed by the Lake Chad Basin Commission along with the African Union and the UN Development Programme (UNDP) that includes «education and skills acquisition, socio-economic recovery, environmental sustainability, and empowerment and inclusion of women»<sup>71</sup>. However, issues such as transboundary water disputes and sustained violence in the region owing to climate factors including climate-induced economic disruptions, low-level political violence and civil conflict have contributed to the nexus and make implementation of government policies difficult. Moreover, there appears to be no provision for transparency and accountability in the aforementioned government policy proposals.

Notably, tensions among the riparian states around Lake Chad caused by the construction of islands with indeterminate legal status as the lake recedes due to climate change, may catalyse a conflict. Additionally, probable future water shortage could rouse leaders to pursue further unilateral water-related ventures. Water development may cause water to resurface, thus further exacerbating tensions and, therefore, making established coping mechanisms essential. To that end, social capital and social integration which is acquired via an understanding of

---

<sup>69</sup> B. Souad, E.A. Aicha, *AfDB Launches Women's Empowerment Project in the Sahel and Lake Chad Basin*, in *Africa Women Experts*, DATE, [africawomenexperts.com/Ing/en/2021/04/afdb-launches-womens-empowerment-project-in-the-sahel-and-lake-chad-basin/](https://africawomenexperts.com/Ing/en/2021/04/afdb-launches-womens-empowerment-project-in-the-sahel-and-lake-chad-basin/).

<sup>70</sup> C. McOmber, *Women and climate change in the Sahel*, in *West African Papers*, No. 27, 2020, 3.

<sup>71</sup> Lake Chad Basin Commission, *Regional Stabilization Strategy*, June 23th, 2021, [cblt.org/regional-strategy-stabilization/](https://cblt.org/regional-strategy-stabilization/).

the local context including that of climate variability and change is required<sup>72</sup>. Moreover, synchronization of national climate adaptation policies by means of consultations with, as well as all-encompassing, the involvement of local populaces will be important for increased effectiveness<sup>73</sup>.

Lately, efforts have been made to incorporate localized solutions to the problems that contribute to the environment-conflict nexus. These encompass a focus on the participation of civil society in the Lake Chad Basin to address the environment-conflict nexus, «capacitation of local actors through hands-on capacity development initiatives» and removing barriers that would facilitate inclusion and access for citizens of the Sahelian countries in the decision-making process through local/national organizations, including non-governmental organizations (NGOs)<sup>74</sup>. The involvement of regional economic communities is important as well as they are able to provide early warnings of growing conflicts in member states. Regional organisations can be the vital link for «long-term, people-centred, innovative and inclusive measures to promote peace. Such bottom-up solutions, based on intimate knowledge of local areas, are key to success»<sup>75</sup>. The implementation of localized solutions is impaired however due to poor governance that has been exacerbated by the presence of violent non-state actors such as the Odua People's Congress (OPC) and the Niger Delta militants. Any solutions must therefore take into account limitations and margins of error that might be necessitated as such.

## 5. Regional Stabilization Strategy

Geopolitically speaking, Lake Chad is in a «direct line between ISIS (Islamic State of Iraq and the Levant) in the north, Boko Haram in the south, and Al Qaeda in the west»<sup>76</sup>. Climate adaptation strategies ought to be combined with counterterrorism strategies that would show a proactive stance by governmental authorities and would strengthen the civic spirit of the people impacted by the environment-conflict nexus. The 2017 conference on regional stabilization for areas affected by Boko Haram was convened by the Lake Chad Basin Commission and the African Union (AU) to implement strategies that take into account the aforementioned resolutions, demonstrating to regional leaders the need for

---

<sup>72</sup> K. Burrows, P.L. Kinney, *Exploring the Climate Change, Migration and Conflict Nexus*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol. 13 No. 4, 2016, 443.

<sup>73</sup> O. Baffour Frimpong, *Climate Change and Fragility in the Lake Chad Basin*, in *Africa Up Close*, March 31st, 2021, [africaupclose.wilsoncenter.org/climate-change-and-fragility-in-the-lake-chad-basin/](https://africaupclose.wilsoncenter.org/climate-change-and-fragility-in-the-lake-chad-basin/).

<sup>74</sup> Norwegian Refugee Council (report of), *Evaluation Terms of Reference: Lake Chad Basin Localisation & Capacity Building Project*, August 3th, 2022, [nrc.no/globalassets/pdf/tenders/norcap/evaluation-lake-chad/tor-lakechad\\_extended.pdf](https://nrc.no/globalassets/pdf/tenders/norcap/evaluation-lake-chad/tor-lakechad_extended.pdf).

<sup>75</sup> C. Changwe Nshimbi, *The African Union has failed to 'silence the guns'*, in *ThePrint*, July 6th, 2020, [theprint.in/world/the-african-union-has-failed-to-silence-the-guns/453097/](https://theprint.in/world/the-african-union-has-failed-to-silence-the-guns/453097/).

<sup>76</sup> B. Taub, *Lake Chad: The World's Most Complex Humanitarian Disaster*, in *The New Yorker*, November 27th, 2017, [newyorker.com/magazine/2017/12/04/lake-chad-the-worlds-most-complex-humanitarian-disaster](https://www.newyorker.com/magazine/2017/12/04/lake-chad-the-worlds-most-complex-humanitarian-disaster).

collective action<sup>77</sup>. This cooperation includes political collaboration through regional organizations such as the Economic Community of West African States (ECOWAS). However, implementation remains challenging as climate change intensifies, particularly exacerbating the vulnerability of outlying areas wherein border blockades executed by armed forces have fuelled competition and curtailed mobility<sup>78</sup>.

One strategy to decrease such vulnerabilities includes adaptive migration in which new institutions for regulating environmental migration are established<sup>79</sup> to manage the expansion of the State's mandate and diminish core-periphery forms of development<sup>80</sup>. The institutions can participate in «strategic adaptation»<sup>81</sup>, particularly in areas depending on agriculture that are adversely affected by any changes in Lake Chad and resulting in conflict along with the destruction of social cohesion<sup>82</sup>.

The European Union has provided the Linking Relief, Reconstruction and Development (LRRD) «efforts in areas particularly affected by the current environmental, socio-economic and security challenges» that could assist in stabilisation efforts. LRRD is expected to assist governments with border management, combat transnational trafficking and crime as well as terrorism<sup>83</sup>. The German government, in tandem with the United Nations Development Programme (UNDP), has been supporting stabilisation efforts in the Lake Chad region since 2017. The focus has been on empowering local African-led stakeholders in order to achieve stabilisation in the region<sup>84</sup>.

---

<sup>77</sup> United Nations (report of), *Climate Change 'Biggest Threat Modern Humans Have Ever Faced'*, *World-Renowned Naturalist Tells Security Council, Calls for Greater Global Cooperation*, February 23rd, 2021, [un.org/press/en/2021/sc14445.doc.htm](https://un.org/press/en/2021/sc14445.doc.htm).

<sup>78</sup> C. Cater, *Toward new policies for the climate change and violent extremism nexus in Africa*, in *United Nations Development Programme* (issue brief of), June 16th, 2021, [undp.org/content/oslo-governance-centre/en/home/library/toward-new-policies-for-the-climate-change-and-violent-extremism.html](https://undp.org/content/oslo-governance-centre/en/home/library/toward-new-policies-for-the-climate-change-and-violent-extremism.html).

<sup>79</sup> C. von Soest, *A Heated, Debate: Climate Change and Conflict in Africa*, in *German Institute of Global and Area Studies*, No. 2, 2020, 8.

<sup>80</sup> Lake Chad Basin Commission and African Union Commission (report of), *Regional Strategy for the Stabilisation, recovery, resilience of the Boko Haram affected Areas of the Lake Chad Region*, August, 2018, [peaceau.org/uploads/regional-stabilisation-recovery-and-resilience-strategy-rss-.pdf](https://peaceau.org/uploads/regional-stabilisation-recovery-and-resilience-strategy-rss-.pdf).

<sup>81</sup> D. Pearson, P. Newman, *Climate Security and A Vulnerability Model Literature Review Focusing On African Conflict Prevention: A Systematic Agriculture*, in *Sustainable Earth*, Vol. 2 No. 2, 2019, 12.

<sup>82</sup> C. de Coning, F. Krampe, *Multilateral Cooperation In The Area Of Climate-Related Security And Development Risks In Africa: Background Paper For UN75 Sub-regional Meeting on Multilateral Cooperation to Address Climate Related Security and Development Risks in Africa*, in *Norwegian Institute of International Affairs*, No. 27, 2020, 23-38, [reliefweb.int/report/world/multilateral-cooperation-area-climate-related-security-and-development-risks-africa](https://reliefweb.int/report/world/multilateral-cooperation-area-climate-related-security-and-development-risks-africa).

<sup>83</sup> European Commission (report of), *A two-fold approach for the Sahel and Lake Chad*, [ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/strategy/policy-approach-sahel-and-lake-chad\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/strategy/policy-approach-sahel-and-lake-chad_en).

<sup>84</sup> United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (report of), *German Support for Stabilisation in the Lake Chad Region*, July 19th, 2019, [reliefweb.int/report/nigeria/german-support-stabilisation-lake-chad-region](https://reliefweb.int/report/nigeria/german-support-stabilisation-lake-chad-region).

A regional stabilisation strategy could encompass environmental diplomacy that can be conducted to resolve the environment-conflict nexus. This has manifested in the form of the Sahel Alliance itself. The Sahel Alliance comprises five Sahelian countries and coordinates developmental aid to projects spanning six priority fields: «agriculture, rural development, and food security» and «energy and climate»,<sup>85</sup> to prevent the subversion of authority and the acquisition of legitimacy by violent non-state actors. The Sahel Alliance, in the three years of its implementation, has bolstered relationships as well as dialogue within the Sahelian countries inside the framework of the security peace-development nexus. The alliance has also assisted in co-financing efforts of regional countries, on achieving consensus on intervention areas, private sector development, food security efforts through economic empowerment of women farmers, decentralization of public services, sustainable management of migration, and youth employability. Notably, the Sahel Alliance has given priority to «reciprocal and quality accountability»<sup>86</sup>.

## 6. Conclusion

The environment-conflict nexus demonstrates the incompatibility of peaceful resolution efforts with the rapidly transforming needs of the national security landscape, particularly in highly stressed environments such as the Lake Chad region<sup>87</sup>. Climate change has been referred to as the «crisis multiplier»<sup>88</sup> and an environment-conflict nexus is extremely detrimental to the fostering of regional stability and cooperation. The Lake Chad region has enormous potential for irrigated agriculture, sustainable energy development, and the leveraging of demographic dividend benefits.

However, significant challenges remain that fuel underdevelopment and mass urbanization, which, in turn, inadvertently propel the environment-conflict nexus. Solutions need to be formulated in grassroots-level spaces and through localized resolution mechanisms. These solutions have included the formulation of a regional stabilization strategy, diplomatic efforts such as the Sahel Alliance that are reinforced by promoting women's rights, and prudent resource management to halt the environment-conflict nexus. These actions will also reduce the influx of displaced people and restore trust in governments.

The governments in the Lake Chad region focus on excessive counterinsurgency at the expense of such climate change-related disasters. This has led to «reduced

---

<sup>85</sup> Sahel Alliance (report of) , Results Report 3 Years of the Sahel Alliance, January 19, 2021, [alliance-sahel.org/wp-content/uploads/2021/01/AS\\_digital\\_EN.pdf](https://alliance-sahel.org/wp-content/uploads/2021/01/AS_digital_EN.pdf).

<sup>86</sup> *Ibidem*,

<sup>87</sup> F. Galgano, *The Environment-Conflict Nexus: Climate Change and the Emergent National Security Landscape*, Springer, 2018, 1-19.

<sup>88</sup> K. Hubbard, *Global Warming Risks Increase in Conflicts*, in *US News and World Report*, October 29th, 2021, [usnews.com/news/best-countries/articles/2021-10-29/how-climate-change-may-increase-global-conflicts](https://usnews.com/news/best-countries/articles/2021-10-29/how-climate-change-may-increase-global-conflicts).



revenues and destruction of infrastructure»<sup>89</sup>, and conflicts in the region could be fuelled as no effort has been made to break the environment-conflict nexus. Active engagement in the resolution of the environment-conflict nexus in the Lake Chad region by international actors, regional stakeholders, and local shareholders is therefore essential.

---

<sup>89</sup> K. Ighobor, *Address Development Issues in the Lake Chad Basin*, December 19th, 2019, [un.org/africarenewal/magazine/december-2019-march-2020/address-development-issues-lake-chad-basin](https://un.org/africarenewal/magazine/december-2019-march-2020/address-development-issues-lake-chad-basin).

4 • 2 • 2022



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

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società



**Non basta dire *green*.**

**Le politiche climatiche alla prova della realtà in Etiopia**

*V. Acquafredda*

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## **Non basta dire *green*. Le politiche climatiche alla prova della realtà in Etiopia**

*Valentina Acquafredda\**

### *Abstract*

The article aims to analyse Ethiopia's climate policies and the country's positioning in international forums by exploring the narratives constructed with climate change mitigation and adaptation strategies and plans since the 1992 Rio Declarations to the launch of the 2019 Green Legacy campaigns. But in the face of diligence in the production of such policies by FDRE governments, at the local level, as in the four *kebele* in Northern and Southern Ethiopia researched ethnographically, there is no echo of longstanding climate policy. In the name of climate change, new labels have been given to old projects to support farmers in their daily lives. Indeed, this article intends to show how those plans and strategies are produced to remain as such and not become practices, and to intercept the acclaim and economic support of international climate governance.

*Keywords:* Ethiopia – climate change – adaptation– mitigation – climate policy.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. 2. Le non pratiche climatiche: *Safety Net* da *food security* a *climate adaption program*. 3. Le politiche pre-CRGE per il cambiamento climatico. 3.1. I primi passi del *climate policy making*. 3.2. La depoliticizzazione del cambiamento climatico. 3.3. La *leadership* climatica etiopica 3.4. Conoscere è potere. 4. Il mondo complesso della *Climate Resilient Green Economy Strategy* e i suoi limiti. 4.1. L'inganno della *green economy*. 4.2. La costruzione delle dighe: le sfumature oscure del *green*. 4.3. Il *restyling* delle istituzioni. 5. L'impegno per la mitigazione e l'adattamento Post-CRGE. 6. Conclusioni

---

\* Dottoranda in Global Studies. Economy, Society and Law presso l'Università di Urbino Carlo Bo. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Christian Javier Mosquera Arias.

## 1. Introduzione

Con un dialogo fra la pratica etnografica e lo studio delle *policy* climatiche<sup>1</sup> d’Etiopia, l’articolo intende esaminare, decostruire i piani e le retoriche relativi al cambiamento climatico che a partire dalla seconda metà degli anni Duemila sono stati prodotti nel paese, di cui c’è solo una debole traccia a livello locale e che, una volta individuati, presentano tensioni e ambiguità discorsive e materiali<sup>2</sup>.

L’Etiopia, uno dei *minor emitter* di gas serra a livello globale, è uno dei paesi più gravemente affetto dalle conseguenze del cambiamento climatico<sup>3</sup>. Gli eventi estremi che ciclicamente hanno attraversato la sua storia, si fanno sempre più frequenti; le temperature massima e minima sono in aumento; le piogge diventano sempre più irregolari ed erratiche, al punto che è sempre più difficile elaborare dei modelli<sup>4</sup>. L’impatto di tali trasformazioni è ancor più grave considerando la totale dipendenza del paese, in cui 8 etiopi su 10 vivono in zone rurali, da un’agricoltura di sussistenza, che è la colonna portante dell’economia che contribuisce al 34,6% dell’economia nazionale e vede impiegato il 79% della popolazione attiva secondo i dati del Ministry of Agriculture relativi al 2020.

Le apocalittiche proiezioni frutto di complicati modelli e i preoccupanti racconti delle contadine e dei contadini di quattro *kebele* (unità amministrativa) in due diverse *woreda* (distretti) tra l’Amhara e le SNNPR (Southern Nations, Nationalities, and Peoples’ Region), presso cui ho svolto la mia ricerca etnografica fra febbraio 2021 e giugno 2022, descrivono un cambiamento sì di lunga data, ma che ha conosciuto una forte impennata e un’acuzione negli ultimi anni ed è oramai inscritto nell’ambiente circostante. Questo ha perso i caratteri dell’emergenza, ammesso che gli abbia mai avuti, ha acuito quelli dell’urgenza considerando che sono vent’anni che viene implementato il *Safety Net*, il programma di *social protection* e *food security*<sup>5</sup> che a livello nazionale è stato riconosciuto come la risposta strutturale e più capillare al cambiamento climatico, benché a livello locale, la percezione sia diversa.

Ma mentre la popolazione è invitata a gestire sfide sempre più grandi e ravvicinate con gli stessi strumenti che cambiano etichetta, lo stato ha affinato le proprie narrazioni e retoriche allineandosi alle richieste del regime climatico globale. Questo è plasmato da attori e istituzioni transnazionali, è stato istituzionalizzato nella creazione dell’UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change), si è dotato di una sua ritualità mediante i summit annuali, le COPs (Conferences of the Parties), e la

---

<sup>1</sup> C. Shore, S. Wright (Eds.), *Anthropology of Policy Critical perspectives on governance and power*, Routledge, 1997; S.A. Crate, *Gone the Bull of Winter? Grappling with the Cultural Implications of and Anthropology’s Role(s) in Global Climate Change*, in *Current Anthropology*, No. 49, 2008; P. K. Townsend, *Environmental Anthropology: From Pigs to Policies, Third Edition*, Waveland Press, 2017; H. Kopnina, E. Shoreman-Ouime (Eds.), *Environmental Anthropology Today*, Routledge, 2011.

<sup>2</sup> S. Lee, *Assessing South Korea’s Green Growth Strategy*, in R.L. Bryant, E. Elgar (Eds.) *The International Handbook of Political Ecology* Publishing Limited, 2015, 345-358, 346.

<sup>3</sup> Y. Aberra, *Perceptions of climate change among members of the House of Peoples’ Representatives, Ethiopia*, in *Journal of Risk Research*, No. 15, 2012, 771.

<sup>4</sup> H. Zegaye, *Climate change in Ethiopia: impacts, mitigation and adaption, international* in *Journal of research studies*, No. 5, 2018.

<sup>5</sup> D. Rahmato, A. Pankhurst, J.G. van Uffelen (Eds.), *Food security, Safety Nets and Social Protection in Ethiopia*. FSS Monograph, No. 9, 2013.

pubblicazione dei rapporti dell'IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change)<sup>6</sup>. L'Etiopia ha preso parte attivamente a tale ordine mondiale ratificando trattati internazionali, che hanno influenzato *policy*<sup>7</sup> nazionali sull'ambiente dalla UNCHE (United Nations Conference on the Human Environment) del 1972, e sul clima a partire dagli anni Novanta in modo sistematico<sup>8</sup>.

I governi della RFDE (Repubblica Federale Democratica di Etiopia) hanno colto l'aspetto totalizzante del cambiamento climatico e ne hanno fatto il mezzo, più che il fine, per costruire un discorso e politiche volti, prima che ad agire, a risolvere concretamente i problemi ambientali e a contrastare gli effetti del cambiamento climatico, ad affermarsi come un *green state* in Africa<sup>9</sup>. Questi hanno individuato nel cambiamento climatico «la più grande sfida allo sviluppo dell'Etiopia»<sup>10</sup>, e per questo lo hanno reso un campo d'azione cruciale, nel quale hanno eccelso anche altri paesi africani come il Mozambico, il Rwanda e il Sud Africa, eppure da tanta letteratura e reportistica<sup>11</sup>, il caso etiopico è spesso citato come *unicum*. Alla costruzione di questa reputazione hanno contribuito soprattutto la *leadership* del primo ministro Meles Zenawi in occasione della COP15 a Copenaghen del 2009 e la messa a punto della CRGE (Climate Resilient Green Economy) Strategy, definita come «un cambiamento radicale nell'approccio del paese al cambiamento climatico»<sup>12</sup>.

Ma da un'analisi attenta emerge come tale strategia non sia un risultato per nulla estemporaneo. È piuttosto il frutto di un lungo percorso, che non esaurisce, ma in qualche modo porta a compimento le tappe delle politiche climatiche del paese in mitigazione e adattamento e allo stesso tempo, nel nome della green economy, fa esplodere tutte le loro contraddizioni. Queste sono le ambiguità non solo del caso etiopico, ma è lo strabismo ontologico che sottende l'intera *global deal strategy*. Questa prevede da una parte l'obiettivo di proteggere l'ambiente in tutte le sue forme, e promuovere l'inclusione e la disuguaglianza sociale, e dall'altra, il dogma della crescita economica a cui non intende rinunciare.

Scrivo a questo proposito Maura Benegiamo «Se infatti l'integrazione delle preoccupazioni ecologiche nell'obiettivo della crescita si è tradotta in una nuova ondata

---

<sup>6</sup> M. Brüggemann, S. Rödder (Eds.), *Global Warming in Local Discourses How Communities around the World Make Sense of Climate Change*, Cambridge, 2020, 4.

<sup>7</sup> «The term 'policy' often refers to general objectives which a state/government strives to achieve using a range of instruments or tools (Lasswell and Kaplan 1970; Friedrich 1963). As such, it is different from laws, regulations, strategies, plans, projects and programs which are meant to translate the general objectives into concrete results. However, for the purpose of this assessment, the term is employed loosely to refer to all conscious responses by the state (including laws, strategies, plans, projects and programs) to challenges of climate change [...].» Ethiopian panel on Climate Change (EPCC), First Assessment Report, - An Assessment of Ethiopia's Policy and Institutional Frameworks for Addressing Climate Change, Published by the Ethiopian Academy of Sciences 2015.

<sup>8</sup> M. Getu, *The Ethiopian environmental regime versus international standards: policy, legal, and institutional frameworks* in *Haramaya Law Review*, No. 1, 2012, 69.

<sup>9</sup> C. Death, Carl, *The Green State in Africa*, Yale University Press, 2016.

<sup>10</sup> W. Bewket *Climate change perceptions and adaptive responses of smallholder farmers in central highlands of Ethiopia*, in *International Journal of Environmental Studies*, No. 69, 2012.

<sup>11</sup> C. Corson, B. Brady, A. Zuber, J. Lord, A. Kim, *The right to resist: disciplining civil society at Rio+20* in *The Journal of peasant studies*, No. 42, 2015, 859.

<sup>12</sup> L. Tajebe, *Status, challenges and opportunities of environmental management in Ethiopia*, in *Research Journal of Finance and Accounting*, No. 8, 2017, 111.

di mercificazione della natura, ciò tende ad inserirsi in agende di governance che, nel promuovere azioni di intervento sugli ecosistemi, mirano ad introdurre nuovi modi di relazionarsi con le risorse e l'ambiente circostante. Il contesto delle recenti politiche di sviluppo agricolo in Africa Sub-Sahariana risulta, in questo senso, fortemente indicativo<sup>13</sup>. E non da meno è la produzione di energia rinnovabile mediante progetti tecnocratici, quali le dighe, fortemente distruttivi degli equilibri ecologici e sociali<sup>14</sup>, altro campo in cui l'Etiopia, "the water tower of Africa", detiene il primato del continente.

Le *policy* climatiche si avvalgono di una retorica potente e attrattiva, che è quella egemone, che le rende soprattutto il prodotto di risposte al dibattito sul clima internazionale e a richieste da parte dei padroni della finanza del clima. L'innegabile urgenza delle condizioni del paese<sup>15</sup> e la necessità dell'azione di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico passa in secondo piano, benché sia percepita come necessaria dai legislatori etiopici<sup>16</sup> e dalla società civile costituita da NGOs locali e ricercatori organizzata nel CCC-E (Consortium for Climate Change Ethiopia).

Infatti, nelle quattro *kebele* di Yeguch e Tenta presso la *woreda* di Enebse Sar Midir, nell'East Gojam Zone nella regione Amhara, e di Lote Zata e Ubabare nella *woreda* di Demba Gofa, non si odono gli echi della ormai lunga politica climatica etiopica, si colgono etnograficamente gli effetti delle sue contraddizioni e si esperisce l'assenza delle ricadute concrete delle *policy*, costruite in realtà per rimanere tali e non diventare pratiche.

## **2. Le non pratiche climatiche: Safety Net da food security a climate adaption program**

L'esposizione ai rischi climatici deriva certamente dalla geografia, dal clima e dalle risorse naturali<sup>17</sup>. Le comunità dei Paesi in via di sviluppo dipendono dall'ambiente circostante (che in amarico, *akababi*, significa non solo «ambiente», ma anche «qui intorno») e dalla terra per il cibo, l'acqua, le attrezzature abitative e per le fonti di sussistenza.

In questo senso, esiste una chiara interdipendenza tra i mezzi di sopravvivenza delle persone e il loro ambiente. Tuttavia, il sistema ecologico dell'Etiopia è innanzitutto esposto per la sua posizione geografica alla ciclicità, spesso devastante, de El Niño, un fenomeno climatico periodico che provoca un forte riscaldamento delle acque dell'Oceano Pacifico Centro-Meridionale e Orientale<sup>18</sup>.

Inoltre, il declino della qualità dell'acqua e della fertilità del suolo, l'erosione e la degradazione dello stesso, la perdita di biodiversità, la deforestazione sono problemi cronici che accrescono ulteriormente la vulnerabilità del paese a inondazioni, siccità e

---

<sup>13</sup> M. Benegiamo, *Pluralizzare il capitalocene, pensare la transizione. Investimenti agricoli in Africa e nuova questione agraria in Sociologia Urbana E Rurale*, 102/2019, 64.

<sup>14</sup> D. Jensen, L. Keith, M. Wilbert, *The hydropower lie in Bright Green Lies: How the Environmental Movement Lost Its Way and What We Can Do About It*, Monkfish Book Publishing, 2021.

<sup>15</sup> A. A. Mersha, F. van Laerhoven *The interplay between planned and autonomous adaptation in response to climate change: Insights from rural Ethiopia in World Development*, No. 107, 2018, 92.

<sup>16</sup> Y. Aberra, *Perceptions of climate change among members of the House of Peoples' Representatives, Ethiopia*, cit.

<sup>17</sup> G. A. Mera, *Drought and its impacts in Ethiopia in Weather and climate extremes*, No. 22, 2018, 24.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

carestie drammatiche<sup>19</sup>, che decenni di politiche socio-economiche inadeguate<sup>20</sup> e gli effetti del cambiamento climatico rendono più frequenti e dannose. È il caso di quattro *kebele* di Yeguch e Tenta presso la *woreda* di Enebse Sar Midir, nell'East Gojam Zone nella regione Amhara, e delle *kebele* di Lote Zata e Ubabare nella *woreda* di Demba Gofa, nella Gofa Zone nella regione SNNPR. Due regioni e contesti differenti, che al di là delle differenze agroecologiche, sono accumulate dal fatto di essere due casi ben noti in letteratura di *food insecurity*.

Il tipo e il modello di coltivazione sono influenzati dall'altitudine, così nelle due *kebele* del bassopiano (*kolla* in amarico) (1338-1455 m di altitudine) di Demba Gofa si trovano generalmente coltivazioni di mais, *enset* (falso banano), teff, taro e igname (patate dolci), invece nelle due *kebele* dell'altopiano (*dega*) (2350-2440 m) di Enebse Sar Midir grano, orzo, fagioli e teff. I due distretti, sia Enebse all'interno dell'area considerata storicamente "il *food basket*" del paese, sia la semiarida<sup>21</sup> Demba Gofa di più recente insediamento sedentario<sup>22</sup>, sono caratterizzati da una produzione di risorse alimentari non sufficiente a coprire l'intera popolazione<sup>23</sup>. Negli ultimi 4-5 anni, nel racconto dei miei interlocutori, le cause multilineari vengono amplificate dalle condizioni climatiche particolarmente sfavorevoli, dalla variabilità delle piogge e dall'aumento delle temperature.

Per quanto gli agricoltori vi abbiano una chiara percezione del cambiamento climatico (*yeayer nibret lewut*) e vi facciano i conti da sempre, mediante strategie autonome, sforzandosi di trovare delle forme di diversificazione del reddito o preparandosi a patire la fame, le proporzioni della sfida sono ormai da tempo tali da richiedere un sistematico intervento dello stato. Ma i saperi legati al cambiamento provengono dalla loro esperienza, dai ricordi dei loro genitori che raccontano di un ambiente mutato, dalle notizie in radio o in tv quando vi hanno accesso, da trainings delle ONGs locali e straniere, ma non sono oggetto di informazioni sistematiche da parte dei DAs (Development Agents), ad eccezione di qualche sporadico accorgimento sul ritardare la semina.

Non è solo la sua visione del cambiamento del clima come memoria e insieme delle condizioni atmosferiche spesso sfavorevoli, quale fenomeno naturale, ma la sua particolare e recente aggressività, che sconvolge la ciclicità delle siccità a cui erano abituati e causa anche violente e mortali alluvioni. Inoltre, tale cambiamento, come fanno

---

<sup>19</sup> R. Pankhurst, *The History of Famine and Epidemics in Ethiopia Prior to the Twentieth Century*, Relief and Rehabilitation Commission, 1990; J.C. McCann, *People of the Plow. An Agricultural History of Ethiopia, 1800-1990*. The University of Wisconsin Press, 1995, 31-38; M. Davis, *Olocausti tardovittoriani. El Nino, le carestie e la costruzione del Terzo Mondo*, Feltrinelli, 2002, 135-145; G. Kebede, *Environment and Society in Ethiopia*, Routledge, 2016; S. Sandstrom, S. Juhola, *Continue to blame it on the rain? Conceptualization of drought and failure of food systems in the Greater Horn of Africa in Environmental Hazards*, No. 16, 2017.

<sup>20</sup> S. Sandstrom, S. Juhola, *Continue to blame it on the rain? Conceptualization of drought and failure of food systems in the Greater Horn of Africa in Environmental Hazards*, No. 16, 2017.

<sup>21</sup> F. Eshetu Fassil, Adem Guye, *Determinants of Households Vulnerability to Food Insecurity: Evidence from Southern Ethiopia in Journal of Land and Rural Studies*, No. 9, 2021.

<sup>22</sup> N. Webster, N.N. Sørensen, D. Rahmato, Z. Mohammed, *Governance, climate change and mobility in Ethiopia*, DIIS Working Paper, Danish Institute for International Studies (DIIS), Copenhagen, 2020, 23.

<sup>23</sup> S. Debebe, E.H. Zekarias, *Analysis of poverty, income inequality and their effects on food insecurity in southern Ethiopia in Agriculture & Food Security*, No. 9, 2020; A.D. Debebe, *Socio-Economic Contributions of Community Based Participatory Watershed Development on Rural Farm Households at Gammo Gofa Zone of Demba Gofa Woreda, Ethiopia in Journal of economics and sustainable development*, No. 8, 2017.

notare gli agricoltori, è inversamente proporzionale alla capacità del terreno di rispondere e di adattarsi a esso, perché tutto si è spostato dalla scala del naturale a quella dell'antropogenico. Il terreno è oramai assuefatto dalle sementi migliorate e dai fertilizzanti «ne vuole sempre di più» dicono i contadini, ma allo stesso tempo non possono rinunciare, e non gli è neppure concesso farlo<sup>24</sup>.

Il dettagliato mondo di strategie e narrazioni che, come vedremo, lo stato etiopico green costruisce sistematicamente definendo i propri obiettivi di sviluppo nonostante e grazie al cambiamento climatico, non si è ancora dotato di una sua grammatica operativa sul terreno per supportare la vita dei contadini e contadine. A livello locale il cambiamento climatico non è un'opportunità per ripensare vecchie pratiche di *Agricultural Intensification* (AI), ma l'occasione per insistervi e legittimarle ulteriormente nel nome della *food security* mediante il PSNP (*Productive Safety Net Program*).

*Safety Net* è un programma mondiale di *social protection* e *food security*, e in Etiopia viene attuato il secondo più grande dell'Africa Subsahariana dal 2005. Nasce come componente del PRSP-1 (*Poverty Reduction Strategy Program*), ovvero come una risposta "all'emergenza" della carestia del 2002-2003 per ridurre la dipendenza del Paese dagli aiuti umanitari esteri<sup>25</sup>, per poi essere riformulato nel 2010 per le sue successive tre fasi, benché più nei discorsi che nelle pratiche, come risposta strutturale "all'emergenza" altrettanto cronica del cambiamento climatico.

Il PSNP è soltanto uno dei progetti condotti nel nome della lotta agli effetti del cambiamento climatico, alla cui implementazione ho assistito durante i mesi di campo, accanto al *Sustainable Land Management (SLM) Programme* trasformatosi in RLLP (*Resilient Landscapes and Livelihoods Project*), *Reduction Emission from Deforestation and Forest Degradation (REDD+)*, *National Clean Cook Stove Program Ethiopia*, *National Biogas Program for Ethiopia (NBPE)*, *Climate Smart Agriculture (CSA)*<sup>26</sup>. Ma *Safety Net* è il programma attivo in entrambe le regioni in cui ho fatto ricerca (Amhara e SNNPR), proprio perché è classificato come il programma di adattamento più grande nel paese in termini di risorse impiegate. Ma più dell'85% di tali fondi, che provengono da vari donatori multilaterali, bilaterali, e soprattutto dalla World Bank (WB) e dal governo d'Etiopia, sono destinati a trasferimenti di cibo e denaro<sup>27</sup>.

Infatti, benché il *Safety Net*, oramai giunto alla sua quarta fase, sia negli anni cresciuto nelle sue proporzioni e nella sua penetrazione nel paese, continua ad essere un intervento discontinuo che non comprende l'intera Etiopia, dal momento che viene attivato in *woreda*, *kebele* e per le famiglie la cui sopravvivenza è minacciata, sia nel caso di adulti ritenuti abili al lavoro, sia nel caso in cui i componenti necessitano di un *direct support* per ragioni di salute o anagrafiche in termini di cibo o denaro. Anche i primi, che rappresentano il 90% dei beneficiari, ricevono tali forme di sostegno, ma sono impiegati in *public works*,

---

<sup>24</sup> P. Sabine *A view of a bureaucratic developmental state: local governance and agricultural extension in rural Ethiopia* in *Journal of Eastern African Studies*, No. 8, 2014.

<sup>25</sup> M.M. Workagegnehu *The role of Productive Safety Net Programme in Empowering Women in food security: the case of Jamma Woreda, South Wollo Ethiopia*, Institute of Gender Studies Addis Ababa University December 2011.

<sup>26</sup> UNFCCC, *Country page Ethiopia*, <https://cop23.unfccc.int/santiagonetwork/countries/country-page-ethiopia>.

<sup>27</sup> CARE, CCC-E, *Climate Finance Adaptation Study Report Ethiopia 2020*, 27.



ovvero nella conservazione del suolo e dell'acqua, in opere di imboscamento, nella costruzione di infrastrutture, tra cui strade, scuole e cliniche<sup>28</sup>.

Tale componente di protezione e gestione ambientale portata avanti dai lavori pubblici, che hanno costituito una parte importante anche in altri progetti del passato<sup>29</sup>, è legata all'obiettivo di creazione di una rete di sicurezza produttiva, che significa non solo impegnarsi a proteggere le famiglie, ma anche contribuire alla crescita economica di per sé affrontando alcune delle cause alla base dell'insicurezza alimentare migliorando lo stato di salute delle risorse e acquisendo competenze che possono essere trasferite e applicate anche ai terreni di proprietà degli agricoltori<sup>30</sup>. Questo è quanto basta a giustificare l'evoluzione del PSNP in un programma «climate-smart»<sup>31</sup>, sebbene nelle *kebele* venga percepito come un termometro della gravità della situazione che stanno vivendo e che imperversa nell'*akababi*. Contrariamente a quanto sostengono Webster, Sørensen, Rahmato e Mohammed nel loro studio, *Safety Net* non è affatto chiaramente connesso al cambiamento climatico<sup>32</sup>. Per esempio, la strategia non dice nulla di nuovo sui mezzi per controllare e invertire il degrado ambientale, e sul come e dove applicare le tecnologie di raccolta dell'acqua in considerazione dei contesti economici, sociali ed ecologici delle diverse aree del paese e non si è pronunciata adeguatamente sul fatto che il successo della produzione di “colture ad alto valore” è fortemente dipendente dalla disponibilità e dalla situazione del mercato<sup>33</sup>. Inoltre, proprio questi *public works* che vengono visti come il preludio di *green job* nel paese<sup>34</sup>, sono al centro di polemiche da parte dei contadini e delle contadine a cui, nel nome del bene comune e della situazione ambientale compromessa, viene chiesto di lavorare di più: «Ci stanno chiedendo di dedicare più giorni ai lavori pubblici perché tanto non sta piovendo ed è inutile stare nei campi perché non possiamo fare niente, ma non pensiamo sia giusto», si lamenta Belet Mitiku, contadino di Yeguch ed ex militare, durante un nostro incontro a maggio 2022.

*Safety Net* è dunque un'arena politica complessa, con forti e notevoli implicazioni sul piano politico<sup>35</sup>. Anche se rappresenta una risposta da parte dello stato e dei suoi partner

---

<sup>28</sup> D. Rahmato, A. Pankhurst, J-G. van Uffelen (Eds.), *Food Security, Safety Nets and Social Protection in Ethiopia*, cit.

<sup>29</sup> A.N. Ayana, B. Arts, K.F. Wiersum, *Historical development of forest policy in Ethiopia: Trends of institutionalization and deinstitutionalization*, in *Land Use Policy*, No. 32, 2013, 191; J. Tenzing, D. Conway, *Climate discourses as barriers to rights-based adaptive social protection: How historical politics shape Ethiopia's climate-smart safety net*, in *Global Environmental Change*, No. 76, 2022, 7.

<sup>30</sup> C. Saget, T. Luu, T. Karimova, *A Just Transition Towards Environmental Sustainability for All* in N. Räthzel, D. Stevis, D. Uzzell (Eds.) *The Palgrave Handbook of Environmental Labour Studies*, 2021, 467-492, 486.

<sup>31</sup> J. Tenzing, D. Conway, *Climate discourses as barriers to rights-based adaptive social protection: How historical politics shape Ethiopia's climate-smart safety net*, cit.

<sup>32</sup> N. Webster, N.N. Sørensen, D. Rahmato, Z. Mohammed, *Governance, climate change and mobility in Ethiopia*, DIIS Working Paper, Danish Institute for International Studies (DIIS), Copenhagen, 2020, 16.

<sup>33</sup> W. Negatu, *Food Security Strategy and Productive Safety Net Program in Ethiopia* in Taye Asefa (Eds.), *Digest of Ethiopia's National policies, strategies and programs*, African Books Collective, 2008, 1-42, 2.

<sup>34</sup> C. Saget, T. Luu, T. Karimova, *A Just Transition Towards Environmental Sustainability for All* in N. Räthzel, D. Stevis, D. Uzzell (Eds.) *The Palgrave Handbook of Environmental Labour Studies*, Palgrave Macmillan, 2021, 467-492.

<sup>35</sup> T. Lavers, *Social protection in an aspiring “developmental state”: The political drivers of Ethiopia's PSNP*. *African Affairs*, No. 118, 2019; L. Cochrane, Y. Tamiru, *Ethiopia's Productive Safety Net Program: Power, Politics and Practice* in *Journal of International Development* No. 28, 2016; L. Cochrane, M.

di sviluppo internazionali concreta all'esigenza della popolazione, risulta essere estremamente inadatta, parziale, discontinua, e conflittuale, dal momento che scatena tensioni all'interno delle comunità, fra le famiglie che vengono escluse dal programma e quante beneficiano di tale forma di supporto, e inevitabilmente nei confronti del comitato della *kebele* incaricato di individuarli. Ma soprattutto si tratta di vecchi e storici problemi e di situazioni a cui il cambiamento climatico offre semplicemente lenti nuove e un nuovo *appeal*, ma non anche nuovi strumenti e paradigmi per affrontare tali conseguenze che vadano oltre il calmierare le conseguenze, trascinare le emergenze e senza che vi siano possibilità di trasformazione, risoluzione ed emancipazione da un decennale e sempre più usurato status quo.

D'altra parte, i governi etiopici con finalità e significati differenti<sup>36</sup>, prima a livello di protezione e gestione ambientale, e poi con un impegno specifico per il clima, hanno elaborato *policy*, stabilito istituzioni<sup>37</sup>, rispondendo con prontezza e diligenza all'ordine mondiale, nonostante il proprio ruolo di LDC (Least Developed Country) nell'arena internazionale riservasse al paese una maggiore discrezionalità, impegni meno specifici e su base volontaria.

Dunque, nei prossimi paragrafi viene presentata una mappa delle risposte politiche e istituzionali, storiche e attuali dell'Etiopia alle sfide del cambiamento climatico<sup>38</sup>, sicuramente parziale dal momento che non indugia nell'analisi congiunta con le *policy* su agricoltura, foreste e ambiente in generale<sup>39</sup>, ma si sforza di andare oltre l'analisi *mainstream* del ruolo del paese alla COP15 di Copenaghen e il valore della CRGE, e di mettere in luce come l'intero piano climatico, sulla carta estremamente virtuoso, sia un attento e fecondo percorso di *nation branding*<sup>40</sup>.

### **3. Le politiche pre-CRGE per il cambiamento climatico**

#### **3.1. I primi passi del climate policy making**

La prima reazione dell'Etiopia al cambiamento climatico è stata la decisione di entrare a far parte del quadro normativo ambientale globale con la firma nel 1992 presso l'UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) e la ratifica nel 1994 della UNFCCC, della UNCCD (United Nations Convention to Combat Desertification) e della CBD (Convention on Biological Diversity).

Ai negoziati della CBD a Nairobi prese parte il biologo Dr. Tewolde Berhan G/Egziabher, che da quel momento con la sua professionalità e il suo attivismo è stato un

---

Dejene, *The Expansion of Social Protection Systems in Ethiopia: Continuity or Rupture of Citizen-State Relations?* in D. Chinigò (Eds.) *Africa e Orienti*, No. 2, 2020, 49-68.

<sup>36</sup> M. Bekele, *Ethiopia's Environmental Policies, Strategies and Programs* in Taye Asefa (Eds.), *Digest of Ethiopia's National policies, strategies and programs*, African Books Collective, 2008, 337-369, 337.

<sup>37</sup> M. Getu, *The Ethiopian environmental regime versus international standards: policy, legal, and institutional frameworks*, cit. K. Vibhute, *Environmental policy and law of Ethiopia: a policy perspective*, 2008.

<sup>38</sup> Ethiopian panel on Climate Change (EPCC), *First Assessment Report, - An Assessment of Ethiopia's Policy and Institutional Frameworks for Addressing Climate Change*, cit. vii.

<sup>39</sup> J. Keeley, I. Scoones, *Understanding Environmental Policy Processes Cases from Africa*, Earthscan Publications Ltd, 2003.

<sup>40</sup> C. Death, *The Green State in Africa*, cit. 15.

faro per il paese, portandolo nel 1998 all'approvazione nazionale della *Biodiversity Conservation and Research Policy*. Si è trattato di un passaggio ritenuto non necessario perché con la rettifica, gli accordi internazionali diventano parte integrante della legge del paese secondo quanto previsto dall'Articolo 9 della Costituzione d'Etiopia del 1995, ma da un profondo significato politico e simbolico. Il sapiente lavoro del Dr. Egziabher ha portato nel 2000 alla rettifica del Cartagena Protocol on Biosafety, a cui il paese ha partecipato con un ruolo da protagonista, facendosi voce per il continente e per i paesi in via di sviluppo. Prima di ratificare il Protocollo di Kyoto nell'aprile del 2005 quale strumento di mitigazione, nel 2001, l'Etiopia produsse e rese noto al Segretariato dell'UNFCCC, un primo resoconto delle proprie emissioni di GHG (gas serra), come era previsto dagli articoli 4 e 12 dell'UNFCCC. Secondo tale comunicazione, il totale delle GHG del paese era di 48 milioni di tCO<sub>2</sub>e nel 1994. Si trattava di appena 0,9 tCO<sub>2</sub>e pro capite e dunque il contributo dell'Etiopia, e nello specifico del suo settore agricolo, alla produzione globale di gas serra era del tutto trascurabile<sup>41</sup>.

### 3.2. La depoliticizzazione del cambiamento climatico

In qualità di quasi immacolato emettitore di gas serra, per l'Etiopia, come per altri paesi in via di sviluppo, il discorso climatico, non senza criticità<sup>42</sup>, rende necessarie azioni di adattamento, più che di mitigazione<sup>43</sup>. Per questo nel 2007, sotto l'egida del Ministry of Water Resources e della NMA (National Meteorological Agency), ha completato il NAPA (*National Adaptation Program of Action*).

È stata la prima risposta all'invito dell'UNFCCC, contenuto nell'articolo 4.9 della Convenzione prodotta al termine della COP del 2001, rivolto ai paesi in via di sviluppo per affrontare la sfida del cambiamento climatico, offrendo finanziamenti da un fondo apposito e l'expertise di consulenti tecnici per valutare i settori e i gruppi vulnerabili. Delle trentasette opzioni di adattamento identificate, undici sono state ritenute prioritarie e hanno dato il via ad altrettanti progetti che riguardano un ampio spettro di interventi. Innanzitutto, vi sono quelli volti a rafforzare e migliorare la risposta alle siccità e alle inondazioni da parte delle comunità, ovvero la sicurezza alimentare, la prevenzione e la gestione dei disastri, rispetto ai quali, i progetti specifici sul cambiamento climatico e l'adattamento a esso, che riguardano la promozione di attività di *capacity building*, l'istituzione di centri di ricerca e sviluppo nazionali e iniziative di sequestro del carbonio, sono secondari.

Il NAPA rappresenta, infatti, un tentativo di fare i conti con il cambiamento climatico, che non è ancora centrale nella denominazione e non costituisce una priorità in sé<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Ethiopian panel on Climate Change (EPCC), *First Assessment Report, - An Assessment of Ethiopia's Policy and Institutional Frameworks for Addressing Climate Change*, cit.21.

<sup>42</sup> J. McDonald, *Mapping the legal landscape of climate change adaptation*, in T. Bonyhady, A. Macintosh and J. McDonald (Eds.) *Adaptation to climate change: law and policy*, The Federation Press, 2010, 1-37.

<sup>43</sup> M. Taylor, *The Political Ecology of Climate Change Adaptation Livelihoods, agrarian change and the conflicts of development*, Routledge, 2015; A. Oliver-Smith, *The Concepts of Adaptation, Vulnerability, and Resilience* in S.A. Crate, M. Nuttall (Eds.) *The Anthropology of Climate Change. From action to transformation*, Routledge, 2016, 206-218.

<sup>44</sup> National Meteorological Services Agency, Ministry of Water Resources, Federal Democratic Republic of Ethiopia, Addis Ababa, *Climate Change National Adaptation Programme Of Action (NAPA) of Ethiopia*, Addis Ababa, 2007, 32.

L'intero programma si colloca al fianco di altre iniziative, *policy* e strategie già esistenti, le cui finalità di intervento sono principalmente rivolte alla promozione dello sviluppo rurale e agricolo e alla riduzione della povertà, primo fra tutti il PASDEP (*Plan for Accelerated and Sustainable Development to end Poverty, 2005-2010*). Questi affrontano l'adattamento ai cambiamenti climatici quale sottocomponente dell'obiettivo generale di sviluppo, in particolare in relazione alle risorse naturali e alla protezione dell'ambiente. Ma il cambiamento climatico condivide con la povertà e la sicurezza alimentare il fatto di essere trasversale e il NAPA riconosce l'importanza di affrontare queste sfide in maniera olistica.

Per questo dal National Adaptation Program of Action l'integrazione del cambiamento climatico, pur nella momentanea subalternità, nei piani nazionali di sviluppo del paese volti a ridurre la povertà, la vulnerabilità ai disastri e l'insicurezza alimentare diventa una costante, rendendo chiara la necessità, opposta e complementare, di non ignorare tali questioni nella messa a punto di interventi che affrontano nello specifico i cambiamenti climatici e l'adattamento.

Dunque, il NAPA, che verrà liquidato in seguito come l'identificazione di progetti a breve e medio termine per implementarli a livello regionale e settoriale, nelle sue pagine di inquadramento del fenomeno climatico, delle sue manifestazioni e dei suoi impatti, si presenta come un rapporto ben costruito. L'approccio analitico e l'impostazione articolata su dati climatici, individuazione delle vulnerabilità, analisi, opzioni di adattamento, implementazione, monitoraggio e valutazione, vengono mantenuti nell'impianto dei piani e delle strategie più recenti. Ma il contributo più importante del NAPA consiste nell'aver stabilito una caratteristica del cambiamento climatico che ha plasmato definitivamente la costruzione della sua narrazione nel paese e che è rimasta costante nelle *policy* successive, ovvero la sua essenza di fenomeno naturale, o meglio naturalizzato, se non per il riferimento all'incremento di GHG da parte del mondo più sviluppato. Il cambiamento climatico viene spiegato nella sua variabilità delle piogge e aumento delle temperature al centro di proiezioni e modelli, e dunque la sua connessione ontologica e storica con i disastri naturali – in questo senso si spiega la tabella con la cronologia de El Niño, delle siccità e delle carestie nel paese<sup>45</sup>, e che sono la causa della condizione di cronica povertà e di *food insecurity*. Nella costruzione dei relativi discorsi, il fenomeno del cambiamento climatico e della povertà sono presentati come assiomi, ugualmente depoliticizzati e destoricizzati, epurati delle responsabilità storico-politiche a tutti i livelli che hanno determinato una condizione di vulnerabilità estrema del paese<sup>46</sup>, senza menzionare le gestioni socioeconomiche *pre, in itinere e post* dei disastri da parte sia dell'arena internazionale che dello stato etiopico. Aveva in sostanza inizio l'operazione inaugurata dal governo del primo ministro Meles-Zenawi (1995-2012) che coglieva l'occasione di intercettare l'attenzione e le sensibilità internazionali, incanalare vecchi problemi dell'Etiopia in un dispositivo globale quale il cambiamento climatico, ponendo le basi per una nuova immagine del paese da vittima di catastrofiche carestie a paese impegnato nella lotta al cambiamento climatico con un'acuta e vincente operazione di *nation branding*<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> *Idem*, 28.

<sup>46</sup> J. Tenzing, D. Conway, *Climate discourses as barriers to rights-based adaptive social protection: How historical politics shape Ethiopia's climate-smart safety net*, cit.

<sup>47</sup> C. Death, *The Green State in Africa*, cit. 180.

### 3.3. *La leadership climatica etiopica*

Negli anni l'impegno dell'Etiopia per contrastare gli effetti del cambiamento climatico è diventato più sistematico e sonoro e il 2009 è stato un anno costellato da appuntamenti importanti che hanno sancito la *leadership* del paese in materia climatica.

Innanzitutto, fu istituito il National Climate Change Forum (NCCF), sotto gli auspici del Ministry of Agriculture and Rural Development, per coordinare gli sforzi nazionali e la NMA venne designata come *national focal point* per l'UNFCCC. Anche grazie a finanziamenti esterni<sup>48</sup>, la National Meteorological Agency ha condotto importanti investimenti in termini di risorse umane, tecnologia e ricerca, eppure, i contadini e le contadine, non solo quelli da me incontrati<sup>49</sup>, non beneficiano di tali significativi passi avanti. Le stazioni meteorologiche nel paese sono distribuite in modo disomogeneo e specie lungo le strade principali, per questo nelle zone rurali si lamentano del fatto che le previsioni riguardano le principali città e come le condizioni metereologiche previste siano nella maggior parte dei casi opposte e del tutto inutili da tenere in considerazione una volta annunciate in radio e alla televisione, e come anzi si tratta di un servizio che nel tempo si è impoverito, piuttosto che potenziarsi.

Ciò che certamente si è potenziato nel tempo è stato il credito internazionale dell'Etiopia in materia climatica proprio nel 2009, l'anno della COP15 di Copenaghen, appuntamento tanto atteso dal punto di vista politico e mediatico per le grandi speranze per una governance transnazionale del clima realmente efficace<sup>50</sup>. In tale occasione, Meles Zenawi pose le basi per un'efficace e vincente diplomazia climatica del paese<sup>51</sup>. Non solo rese chiaro come il clima fosse una priorità nazionale, ma anche come, assumendo il ruolo di presidente del CAHOSCC (Committee of the African Heads of State and Government on Climate Change) e presiedendo il NEPAD (New Partnership for Africa's Development) e per questo invitato alle riunioni del G20 insieme al governo sudafricano, volesse diventare un leader nell'*advocacy* di altri Paesi africani. Questi decisero di presentarsi come un'unica delegazione, un fronte unico con richieste ben precise di risarcimento per il debito climatico, codificatosi nel meccanismo delle "perdite e dei danni" in occasione della COP19 a Varsavia nel 2013.

Il risarcimento del debito doveva essere a compensazione diretta, pari ad almeno 67 miliardi di dollari all'anno per la sola Africa da parte dei paesi del Nord del mondo per ripagarla dei danni inferti, piuttosto che attendere i proventi incerti ed esigui del mercato

---

<sup>48</sup> Irish Aid, Resilience and Economic Inclusion Team, Policy Unit, *Ethiopia Country Climate Risk Assessment Report*, 2018, 11-12.

<sup>49</sup> T. Dinku, J. Sharoff, *Partnerships for Improving Climate Data Availability, Accessibility, and Utility*. Ethiopia National Meteorological Agency, International Research Institute for Climate and Society, University of Reading, 2016; G. F. Feleke, *Assessing Weather Forecasting Needs of Smallholder Farmers for Climate Change Adaptation in the Central Rift Valley of Ethiopia* in *Earth Science & Climatic Change*, No. 6, 1-8, 2015.

<sup>50</sup> M. Brüggemann, S. Rödder (Eds.), *Global Warming in Local Discourses How Communities around the World Make Sense of Climate Change*, cit. 4.

<sup>51</sup> G.J. Endalew, B. Craft *Ethiopia's effective climate diplomacy: lessons for other nations* in *International Institute for Environment and Development*, 2016.

del carbonio, mediante il finanziamento di progetti di CDM (Clean Development Mechanism)<sup>52</sup>.

Nel settembre del 2009, Zenawi tuonò: «Se necessario, siamo pronti a ritirarci da qualsiasi negoziato che rischia di essere un altro stupro del nostro continente»<sup>53</sup>, e ribadì questa linea intransigente anche a novembre, durante una riunione preparatoria della COP dell'UNFCCC a Barcellona. Ma a dicembre, durante l'ultima settimana, il primo ministro etiopico sulla strada per Copenaghen si fermò a Parigi, e, con il sostegno entusiasta del Presidente francese Nicolas Sarkozy, dimezzò la richiesta degli aiuti, accettando trasferimenti finanziari più bassi e rimuovendo la minaccia di fuga da parte degli altri rappresentati africani<sup>54</sup>. «Secondo Mithika Mwenda di PACJA (Pan African Climate Justice Alliance), questo atto ha avuto l'effetto di 'minare le posizioni coraggiose dei nostri negoziatori e ministri qui rappresentati, e di minacciare il futuro stesso dell'Africa... Meles vuole svendere le vite e le speranze degli africani per una miseria. Ogni altro Paese africano si è impegnato in una politica basata sulla scienza'»<sup>55</sup>. L'Accordo di Copenaghen si concluse in merito a questa faccenda con l'istituzione di due fondi, il primo da 30 miliardi di dollari per il periodo 2010-2012, da destinare sia alla mitigazione che all'adattamento, e il secondo da 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020 con particolare riferimento alla mitigazione per tutti i paesi in via di sviluppo<sup>56</sup>. Ma dal 2009, «La somma in realtà non è stata mai integralmente raggiunta, pur gradualmente aumentando di anno in anno. Secondo il rapporto OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) 'Finanziamento climatico fornito e mobilitato dai paesi sviluppati nel 2013-2018' si è passati da 71,2 miliardi di dollari nel 2017 a 78,9 miliardi nel 2018. Anche negli anni successivi, i finanziamenti sono rimasti intorno a 80 miliardi di dollari in ciascun anno»<sup>57</sup>.

Il tema del debito e della giustizia climatici rimangono dopo più di un decennio tra le questioni più calde e ancora irrisolte alle Conferenze delle Parti dell'UNFCCC, ma del tradimento di Zenawi<sup>58</sup> non vi è memoria o comunque non viene riportato da chi nel paese ricorda, soprattutto i giovani scolarizzati nella capitale, dell'impegno pubblico del primo ministro sul cambiamento climatico, il lustro a Copenaghen e un'attività di

---

<sup>52</sup>«The Clean Development Mechanism (CDM), defined in Article 12 of the Protocol, allows a country with an emission-reduction or emission-limitation commitment under the Kyoto Protocol (Annex B Party) to implement an emission-reduction project in developing countries. Such projects can earn saleable certified emission reduction (CER) credits, each equivalent to one tonne of CO<sub>2</sub>, which can be counted towards meeting Kyoto targets. [...] The mechanism stimulates sustainable development and emission reductions, while giving industrialized countries some flexibility in how they meet their emission reduction or limitation targets» in UNFCCC, *The Clean Development Mechanism*, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/mechanisms-under-the-kyoto-protocol/the-clean-development-mechanism>.

<sup>53</sup> A. Ashine, *Africa threatens withdrawal from climate talks*, in *The Nation*, 3<sup>rd</sup> September 2009.

<sup>54</sup> R. Warlenius, G. Pierce, V. Ramasar, E. Quistorp, J. Martínez-Alier, L. Rijnhout, I. Yanez, 2015. *Ecological debt: history, meaning and relevance for environmental justice*, in *Global Environmental Change-human and Policy Dimensions*, No. 30, 2015, 16.

<sup>55</sup> T. Reddy, *From African Walk Out to Sell Out in Climate Chronicle*, 18<sup>th</sup> December 2009, 1 citato in P. Bond *Africa and the climate finance controversy*, 21<sup>st</sup> October 2010, <https://www.cadtm.org/Africa-and-the-climate-finance>.

<sup>56</sup> Decision 2/CP.15, Article 8 in UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009*, 2009, 7.

<sup>57</sup> L. Butti, N. Stefano, *Il diritto del clima*, Mimesis Edizioni, 2022, 192.

<sup>58</sup> P. Bond, *Climate debt owed to Africa: What to demand and how to collect?* in *Innovation for Sustainability: African and European Perspectives*, No. 2, 2013.

divulgazione a livello scolastico quasi pari a quella fatta per sensibilizzare sull'HIV. Ci fu senza dubbio una grande risonanza mediatica che ha lasciato un segno vivo nella popolazione e un riconoscimento che dimostra come Meles Zenawi sia riuscito almeno a veicolare il messaggio dell'impegno climatico del paese<sup>59</sup>.

### 3.4. *Conoscere è potere*

Al di là dell'epilogo fallimentare dell'intera COP 15<sup>60</sup>, il lavoro dell'Etiopia per il cambiamento climatico in termini sia di mitigazione che di adattamento non subì alcuna battuta d'arresto, anzi sul e nel paese si era ormai accesa una grande attenzione al tema per questo ci si mise all'opera per raggiungere un nuovo traguardo.

Nell'aprile del 2010, venne istituita l'EAS (Ethiopian Academy of Science), un'istituzione indipendente incaricata di fornire al governo etiope e agli altri stakeholders una consulenza politica basata su dati concreti. A sua volta l'EAS stabilì l'EPCC (Ethiopian Panel on Climate Change), come sotto-progetto dell'ESACCCAP (Environment Service and Climate Change Analyses Program), progetto gestito congiuntamente dall'EAS, dal CSC (Climate Science Centre) e dall' HoA-REC&N (Horn of Africa Regional Environment Centre and Network) dell'Università di Addis Abeba.

L'EPCC è una piattaforma nazionale composta da esperti provenienti da università, centri di ricerca, uffici governativi e persone che lavorano sul campo che produce valutazioni periodiche delle problematiche legate al cambiamento climatico nel Paese, sopperendo alla cronica e strutturale mancanza dei dati sul cambiamento climatico che affligge molti paesi in via di sviluppo e che rappresenta un grosso limite per i lavori dell'IPCC. E l'Etiopia nel 2015 è stato il primo paese, definito LDC, a utilizzare come strumento di valutazione, la metodologia IPCC<sup>61</sup>. Ha inoltre realizzato ben sette reports tematici su scienza fisica, agricoltura e sicurezza alimentare, biodiversità ed ecosistemi, salute e insediamenti, industria, trasporti e infrastrutture, acqua ed energia, e quadro politico e istituzionale sui cambiamenti climatici. Si tratta di fonti estremamente preziose per studiare il fenomeno del cambiamento climatico nel paese da ogni aspetto, non solo come fenomeno naturale, ma anche sociale e politico.

Inoltre, come stabilito dagli Accordi di Copenaghen a inizio 2010, il governo presentò al Segretariato UNFCCC il NAMA (*Nationally Appropriate Mitigation Actions*), preparato sotto la *leadership* del NMA, un insieme di obiettivi, politiche, azioni che il paese intendeva intraprendere per ridurre le emissioni di carbonio benché su base volontaria e non vincolante. Come la redazione del NAMA aveva come fine quello di ottenere finanziamenti per progetti di adattamento dal GEF (*Green Environment Facility*), i NAMA intendevano aumentare le opportunità di attuazione e riconoscimento delle azioni di mitigazione facilitando il sostegno finanziario e tecnologico allo sviluppo.

Ai paesi in via di sviluppo è permesso infatti di registrare informazioni per tutti i NAMA che cercano fondi per l'attuazione, progetti piccoli, iniziative nazionali per

---

<sup>59</sup> M. Epp, *Mr. Zenawi's "green legacy" – promoting inclusive growth? A case study on Ethiopia's late Prime Minister's speech about Africa's role in the transition to a green economy*, Lund University. School of Economics and Management, 2019.

<sup>60</sup> R. S. Dimitrov, *Inside UN Climate Change Negotiations in Review of Policy Research*, No. 27, 2010.

<sup>61</sup> G. J. Endalew, B. Craft, *Ethiopia's effective climate diplomacy: lessons for other nations*, cit. 5.

settore, e anche di inserire lavori eseguiti senza supporto esterno al fine di essere riconosciuti per i loro sforzi di mitigazione dalla comunità internazionale.

Nel caso etiopico, il documento, che si presentava più come una lista dei desideri<sup>62</sup> elencava circa ottantotto progetti di energia idroelettrica, eolica, solare, geotermica, ferrovia elettrica e gestione dei rifiuti urbani, ma fino ad oggi, il paese ha registrato, tra l'altro solo più di dieci anni dopo, ad agosto 2021, solo due progetti: *Creating Opportunities for Municipalities to Produce and Operationalise Solid Waste Transformation* (COMPOST) e *Ethiopia's National Railway Network and Addis Ababa Light Rail Transit* (LRT), di cui alcune componenti, come l'istituzione della *Railway Academy* e la TOD (*Transit Oriented Development*), attendono sostegno per la realizzazione<sup>63</sup>.

In una fase in cui i provvedimenti per la mitigazione e l'adattamento erano divisi, fino al 2011, era senza dubbio a quest'ultimo campo complesso di produzione della conoscenza e di costruzione delle *policy* che l'Etiopia ha dedicato maggiori energie, come dimostra il lancio nel 2010 dell'EPACC (*Ethiopian Programme of Adaptation to Climate Change*). Questo, partendo dall'approccio sui progetti del NAPA sviluppava una strategia di *adaptation* più ampia sulla base di ventinove misure prioritarie di adattamento al cambiamento climatico, e invitava tutti i settori a livello federale a emanare i propri programmi in merito e a definire pianificazione, attuazione e monitoraggio delle attività.

E per questo nel 2011, in risposta all'appello dell'EPACC, il Ministry of Agriculture ha messo in piedi il proprio programma di adattamento, ovvero l'ASPPACC (*Agriculture Sector Programme of Plan on Adaptation to Climate Change*), ma, piuttosto che elaborarlo ex novo, ha mutuato interventi previsti in programmi preesistenti. Ed è in questa occasione che il *Safety Net* viene consacrato come «un regime di adattamento pianificato nel settore dell'agricoltura in Etiopia»<sup>64</sup>, e un meccanismo di risposta chiave al cambiamento climatico<sup>65</sup>.

#### **4. Il mondo complesso della Climate Resilient Green Economy Strategy e i suoi limiti**

Se l'implementazione di *Safety Net* sotto l'etichetta climatica mostra come sul campo la risposta al cambiamento climatico da parte dell'Etiopia non sembra aggiungere niente di nuovo a quella protezione del suolo e dell'ambiente disposta nei decenni precedenti per rispondere alla minaccia costante delle carestie e sempre più incombente delle alluvioni, a livello di impegno nella governance climatica, l'Etiopia ha continuato a rivendicare il proprio ruolo leader tra i paesi in via di sviluppo.

Il palcoscenico è stato rappresentato dalla COP del 2011 a Durban in Sud Africa in cui aveva annunciato la propria *Climate Resilient Green Economy Strategy*. Tale strategia è motivo di orgoglio per le istituzioni e la società civile del CCC-E dal momento che si

---

<sup>62</sup> Ethiopian panel on Climate Change (EPCC), *First Assessment Report, - An Assessment of Ethiopia's Policy and Institutional Frameworks for Addressing Climate Change*, cit. 39.

<sup>63</sup> Public NAMA - Home (unfccc.int).

<sup>64</sup> A. A. Mersha, F. van Laerhoven *The interplay between planned and autonomous adaptation in response to climate change: Insights from rural Ethiopia*, cit.

<sup>65</sup> FDRE, *Ethiopia's Climate Resilient Green Economy: National Adaptation Plan (NAP) Implementation Roadmap*. Addis Ababa, 2020, 41.



tratta di una delle prime al mondo<sup>66</sup> a superare la visione dicotomica fra mitigazione e adattamento dei NAMA e dei NAPA e a integrarle in un'unica visione di sviluppo. La CRGE è stata non solo la bandiera della *leadership* climatica etiopica, ma ha anche rappresentato un filo conduttore nell'impegno programmatico del paese per il clima, essendo parte costitutiva del GTP II (*Second Growth and Transformation Plan*, 2015-2020), e dell'ultimo *Ten Years Perspective Development Plan* (2021-2030).

La costruzione del piano si poneva da una parte in continuità con il programma di assistenza ai paesi africani inaugurato dalla World Bank nel 2009 intitolato *Making development climate resilient in Sub Saharan Africa* che investiva l'adattamento e il risk management del ruolo di volano dello sviluppo di tali paesi<sup>67</sup>. E dall'altra la CRGE rispondeva prontamente alla richiesta avanzata dal GGND (*Global Green New Deal*) dell'UNEP (*United Nation Environment Programme*) nel 2009, dopo la triplice crisi economica, alimentare ed energetica<sup>68</sup>, di ripensare le economie dei paesi in chiave *green*, ovvero adottando la *green economy*, con l'obiettivo da una parte di promuovere una crescita sostenibile, bloccando le emissioni di GHG ai livelli del 2010 e al contempo far diventare l'Etiopia un paese a medio reddito entro il 2030.

La CRGE, che conta su un piano di sessanta iniziative da intraprendere per permettere al paese di deviare dalla traiettoria di sviluppo delle BAU (*Business As Usual*), è costruito su quattro pilastri interconnessi per costruire un'economia verde e la resilienza climatica. Il primo è rappresentato dall'agricoltura, nello specifico dal potenziamento delle pratiche di produzione agricola e zootecnica; il secondo da azioni di riforestazione, afforestamento e protezione delle foreste, per la loro importanza nello stoccaggio e sequestro del carbonio e di altri servizi ecosistemici; il terzo è costituito dall'espansione della produzione di energia elettrica rinnovabile, in primis idrica, per i mercati locali e regionali; infine, il quarto dalle moderne tecnologie ad alta efficienza energetica da impiegare nei trasporti, nell'industria e nell'edilizia.

Ma benché la CRGE includa nella sua visione tanti e diversi aspetti dell'assetto socio-economico del paese, le sue direttrici principali sono rappresentate dalla *green economy* e dalla spinta a produrre l'energia idroelettrica, che sono anche gli aspetti più problematici e controversi dell'intera strategia e che per questo sono oggetto di un'analisi più approfondita.

#### 4.1. *L'inganno della green economy*

Nel 2015 all'interno del quadro del CRGE, è stato prodotto la *Climate Resilient Strategy in agriculture and forestry* a conferma della centralità dell'agricoltura e delle foreste. Da tali settori dipendono le principali emissioni di gas serra, pari all'85%, di cui 50% proviene dall'agricoltura e 37% dalle foreste<sup>69</sup> in linea con quanto emerso nello studio del 1994 presentato all'UNFCCC. E inoltre sono i settori chiave dell'economia e

---

<sup>66</sup> S. Fisher, *Low-carbon resilient development in the least developed countries: Emerging issues and areas of research*, IIED Issue Paper, 2013, 12.

<sup>67</sup> C. Death, *The Green State in Africa*, cit. 179.

<sup>68</sup> E.B. Barbier, *Rethinking the economic recovery: a global green new deal. Report prepared for the Economics and Trade Branch in Division of Technology Industry and Economics of the United Nations Environment Programme*, UNEP, 2009.

<sup>69</sup> FDRE, *Climate Resilience Strategy: Agriculture and Forestry*, Addis Ababa, 2015.

la fonte di sostentamento della quasi totalità della popolazione etiopica<sup>70</sup> dalla cui crescita della produttività nonché, dalla cui preservazione dipende non soltanto una condizione di sicurezza alimentare, ma anche lo sviluppo del paese. Ma il processo di produzione delle *policy* relativo alla questione climatica, e in generale alla questione ambientale, a partire dagli anni Sessanta, da Haile Selassie passando per il Derg fino ai governi della RFDE è il prodotto della dialettica tra due narrazioni e i rispettivi discorsi dominanti.

Da una parte vi è la necessità della protezione, di preservare le risorse naturali, della terra e della biodiversità, e dall'altra la necessità di aumentare la produzione agricola mediante fertilizzanti chimici, sementi migliorate e strategie di inseminazione artificiale degli animali per garantire l'autosufficienza alimentare e per guidare il decollo dell'economia, semplificando fra i dettami dell'*environmental rehabilitation*, e il dogma della *Green Revolution*, collegati a contrapposti studi scientifici, espressione degli interessi di gruppi diversi e sostenuti dai finanziamenti di donatori altrettanto differenti<sup>71</sup>.

Tale tensione è quanto il concetto di green economy ha cercato di superare dopo l'abuso di quello di "sviluppo sostenibile" e dell'intermedio poco fortunato "sustained economic growth". Le definizioni di green economy prodotte dai documenti strategie di OECD, UNEP e WB sono differenti<sup>72</sup>, una mancanza di chiarezza semantica che costituisce la chiave del suo successo<sup>73</sup>, che rimane aperto e vago per i suoi stessi promotori, come si evince dalle parole pronunciate da Meles Zenawi al *Sixth African Economic Conference* nell'ottobre del 2011. Questi ribadì il proprio impegno a favore della lotta al cambiamento climatico e di voler guidare la conversione dell'economia globale verde in evoluzione nel continente: «Molti, sono sicuro, sarebbero d'accordo sul fatto che la questione fondamentale per noi africani è la trasformazione strutturale della nostra economia e non la semplice crescita del PIL. La green economy è tuttavia una cosa completamente diversa»<sup>74</sup>. Ancora una volta l'Etiopia fa proprio un linguaggio divenuto egemonico, ed è fra i primi paesi a costruire sulla carica risolutiva, del tutto illusoria della green economy<sup>75</sup>, la visione del proprio progetto di sviluppo, senza chiarire in alcun modo come l'attuazione delle attività di trasformazione imposte dal governo e delineate nella strategia agricola potessero essere conciliate con l'obiettivo strategico di garantire la protezione dell'ambiente a livello comunitario.

Il concetto fa il suo ingresso nelle politiche del paese nel 2010 con il GTP I (*First Growth and Transformation Plan, 2010-2015*), lanciato un anno prima della CRGE, che indicava la costruzione della green economy come unica direzione ambientale chiave. Il piano in sé, però, risultava essere, tra l'altro paradossalmente noto come *Environmental Management Plan*, per la sua attenzione all'inquinamento, per un'embrionale iniziativa

---

<sup>70</sup> G.H. Abbadiko, *The role of climate–forest–agriculture interface in Climate Resilient Green Economy of Ethiopia* in *International Journal of Sustainable and Green Energy*, No. 5, 2016.

<sup>71</sup> J. Keeley, I. Scoones, *Understanding Environmental Policy Processes Cases from Africa*, cit. 73.

<sup>72</sup> J. Hickel, G. Kallis, *Is green growth possible?* in *New Political Economy*, No. 25, 2019, 2; A. Salleh, J. Goodman, *The 'Green Economy': Class Hegemony and Counter Hegemony in Globalizations*, No. 10, 2013, 415.

<sup>73</sup> C. Corson, B. Brady, A. Zuber, J. Lord, A. Kim, *The right to resist disciplining civil society at Rio+20* cit.; S. Ponte, D. Brockington, *The Green Economy in the Global South*, Taylor & Francis Group, 2018.

<sup>74</sup> M. Zenawi, *Green Economy and Structural Transformation in Africa. Key Note Address at the Sixth African Economic Conference*, 2011, 1.

<sup>75</sup> E. Leonardi, *Green Economy and Bio-based Economics: Assessment and Critique of Their Philosophical Assumptions*, No. 10, 2016.

di gestione dei rifiuti urbani, e di sensibilizzazione in materia ambientale, meno rispettoso dell'ambiente, se messo a confronto con il piano precedente, ovvero il già citato PASDEP (2005-2010).

Infatti, per dirla con le parole del report del 2007 di Jonathan McKee, delegato della Commissione Europea in Etiopia, il GTP I ha dato priorità alla crescita economica e allo sviluppo, mentre le questioni ambientali e di sostenibilità sono state relegate in secondo piano<sup>76</sup>. Tale approccio diventa ancora più esplicito nel GTP II, che ha inglobato la CRGE, identificando l'ambiente e il cambiamento climatico come il settimo e ultimo pilastro del Piano di sviluppo settoriale trasversale<sup>77</sup>, ma ha anche aperto per la prima volta ai finanziamenti privati e stranieri in agricoltura<sup>78</sup>, possibilità che fino ad allora era riservata solo al settore dell'industria e delle infrastrutture, accelerando di fatto il percorso di monetizzazione dell'ambiente e delle sue componenti, aprendo le porte del paese al *land grabbing*.

E le prove di questa contraddizione fra ciò che viene considerato “green”, e ciò che in pratica comporta, sono l'istituzione dell'ATA (Agricultural Transformation Agency), proprio sotto l'egida del GTP II, e la maggiore insistenza sulla necessità di utilizzo da parte dei contadini, di input chimici<sup>79</sup>, considerati indispensabili a garantire l'aumento della produzione necessaria al decollo industriale del paese<sup>80</sup>. Ma in realtà questi sono causa di un impatto negativo sull'ambiente in termini di perdita della biodiversità e impoverimento del suolo e condanna degli agricoltori a una spirale di dipendenza dagli stessi.

#### **4.2. La costruzione delle dighe: le sfumature oscure del green**

In termini di effetti ambientale e sociale, si fa fatica a considerare “green” i progetti di costruzione delle grandi dighe, dal momento che nella *Climate Resilience Strategy: Water and Energy* del 2015 la produzione è ancora quasi interamente idroelettrica. In realtà si dichiara l'intenzione di voler diversificare le fonti d'energia rinnovabile investendo sull'eolico, solare, geotermico e geotermico-solare, per ridurre la dipendenza dall'acqua, alla luce della variabilità delle precipitazioni, ma queste rimangono secondarie<sup>81</sup>. La strategia intendeva potenziare tale produzione passando dagli 2.178 MW di capacità installata a circa 24.092 MW di capacità disponibile entro il 2030, anno in cui si stima che la domanda di energia nel paese sarà pari a 14.213 MW, di esportare, entro la stessa

---

<sup>76</sup> M. Getu, *The Ethiopian environmental regime versus international standards: policy, legal, and institutional frameworks* cit. 53.

<sup>77</sup> MoFED, *Growth and Transformation Plan (GTP) 2010/11-2014/15*, Addis Ababa, 2010, 77-78.

<sup>78</sup> *Idem*, 25-26.

<sup>79</sup> La crisi legata alla carenza e all'altissimo costo di tali input chimici che ha attraversato il 2022, a causa della guerra in Ucraina e anche la mancanza di valuta estera da parte del governo impegnato nella guerra civile, ha portato i contadini a domandarsi e ripercorrere le tappe storiche di queste decisioni e trasformazioni e se da una parte alcuni esperti come il Dr. Million Belay, Coordinatore di Alliance for Food Sovereignty in Africa, auspicano una svolta in senso agro-ecologico, non è il caso delle istituzioni, che piuttosto che cogliere l'occasione per ripensare interamente il sistema di produzione agricolo, avvertono e bollano la questione della difficile disponibilità dei fertilizzanti come un incidente e una tragica congiuntura storica.

<sup>80</sup> G.M. Berhanu *Ethiopia's Climate-Resilient Green Economy Strategy: a Critical Review*, 2017, 5-6.

<sup>81</sup> FDRE, *Ethiopia's Climate-Resilient Green Economy: Climate Resilience Strategy: Water and Energy*, Addis, 2015, 37.

data, 3.655 MW di elettricità ai paesi vicini per fornire una fonte di reddito in valuta estera e sostenere l'integrazione regionale.

Secondo il gruppo ambientalista International Rivers<sup>82</sup>, l'Etiopia possiede più di venti dighe attualmente in funzione o in costruzione, più di qualsiasi altro paese africano e che tali progetti tecnocratici hanno conosciuto un boom proprio nell'ultimo decennio, garantendo una capacità di generazione media di 8.629 GWh/anno, ma lasciando ancora la metà della popolazione (il 51,1%, media fra il 93,2 % della popolazione urbana e il 39,4% di quella rurale<sup>83</sup>) senza accesso all'elettricità. La strategia del 2015 pianificava di costruire e rendere operative entro il 2030 la centrale idroelettrica di Genale Dawa III (254 MW) in funzione da inizio 2020, la Gibe III (1870 MW) e la GERD (Grand Ethiopian Renaissance Dam) (6.000 MW)<sup>84</sup>.

La Gibe III è stata completata e inaugurata nel 2015, ha determinato l'abbassamento di 1,5 metri del Lago Turkana, il più grande lago in luogo desertico del mondo, e, a causa dello sbarramento di 243 metri d'altezza del fiume Omo, l'interruzione delle sue esondazioni, da cui dipende la vita di centinaia di migliaia di persone in Etiopia e in Kenya.

La tanto discussa GERD è ancora solo parzialmente in funzione, ma destinata a essere la più grande centrale idroelettrica dell'Africa. La costruzione della diga sul Nilo, per una serie di contingenze<sup>85</sup>, è stata annunciata lo stesso anno del lancio del CRGE, nel 2011, e ha creato profonde tensioni nella regione innanzitutto con i paesi a valle del bacino, ovvero l'Egitto e il Sudan<sup>86</sup>. Ma come sostiene Filippo Menga<sup>87</sup>, il fatto che la *leadership* etiopica l'abbia inquadrata come una questione di politica estera le ha permesso di eludere il dibattito nazionale sulle sue conseguenze negative in termini di impatto sociale e ambientale. Dunque, in nome della green economy, dello sforzo per bloccare la crescita delle emissioni di GHG e produrre energia pulita, si perseguono iniziative tutt'altro che inclusive, che travolgono intere comunità o le costringono a impoverirsi secondo politiche e dinamiche che nella storia, si è visto, non essere affatto risolutive, ma dannose dal punto di vista sociale, ambientale e anche economico<sup>88</sup>.

### 4.3. *Il restyling delle istituzioni*

L'intera CRGE e la sua visione rappresentano una prova notevole per un paese in via di sviluppo come l'Etiopia, che intende sì utilizzare le risorse del paese, ma è ampiamente

---

<sup>82</sup> International Rivers / *People, Water, Life*, <https://www.internationalrivers.org/?s=Ethiopia>.

<sup>83</sup> World Bank Global Electrification Database, *Access to electricity (% of population) Ethiopia*, <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS?locations=ET>.

<sup>84</sup> FDRE, *Ethiopia's Climate-Resilient Green Economy: Climate Resilience Strategy: Water and Energy*, cit. 21.

<sup>85</sup> A.E. Cascão, A. Nicol, *GERD: new norms of cooperation in the Nile Basin?*, in *Water International*, No. 41, 2016.

<sup>86</sup> S.M. Salman, *The Grand Ethiopian Renaissance Dam: the road to the declaration of principles and the Khartoum document* in *Water International*, 41, 2016; Z. Yihdego, 2013 *The Blue Nile dam controversy in the eyes of international law: Part 1,2,3* in *Global Water Forum*, June 2013; Swain, *Ethiopia, the Sudan, and Egypt: The Nile River Dispute* in *The Journal of Modern African Studies* No. 35, 1997.

<sup>87</sup> F. Menga, *Domestic and International Dimensions of Transboundary Water Politics*, in *Water Alternatives*, No. 9, 2016.

<sup>88</sup> J. Abbink, *Dam controversies: contested governance and developmental discourse on the Ethiopian Omo River dam* in *Social Anthropology*, No. 20, 2012.

dipendente, come è stato esplicitamente dichiarato fin dalle prime righe del piano, da un finanziamento di 150 miliardi di dollari per vent'anni soprattutto da parte dei paesi sviluppati.

Per questo il Ministry of Finance in collaborazione con l'Environment, Forest and Climate Change Commission (EFCCC) ha istituito a fine 2012 e reso operativo inizio 2013 lo strumento di *CRGE Facility*. Questo è il fulcro della strategia di *climate governance* del paese, la conditio sine qua non dell'attuazione della CRGE, ovvero un meccanismo finanziario e tecnico per sostenere l'attuazione delle priorità della strategia, assistere il governo nell'accesso e nella facilitazione dei fondi internazionali per il clima, guidare e armonizzare le fonti di finanziamento nazionali e internazionali, sia pubbliche che private, attraverso sovvenzioni, garanzie e prestiti basati sui risultati.

La *CRGE Facility* doveva servire da cornice retoricamente perfetta in cui far confluire gli aiuti allo sviluppo sempre più sensibili al richiamo dell'emergenza ambientale e climatica, un'arena sempre più affollata e competitiva<sup>89</sup>.

Il sistema delle *Facility* e l'intero discorso che lo sottende trovano una perfetta descrizione nelle parole dell'antropologa Pasang Yangjee Sherpa. «L'approccio tecnomanageriale alle politiche e ai programmi per il clima affonda le sue radici nella cultura dello sviluppo del donatore-destinatario. La disponibilità del Fondo per il clima dopo il Protocollo di Kyoto è servita al governo nazionale per formulare le politiche climatiche di base nel 2010 e 2011, dopo tre o quattro anni di preparazione [...], e per portare successivamente le politiche sul cambiamento climatico nel *mainstream*»<sup>90</sup>.

Secondo l'Overview Report dell'aprile 2020, 82 miliardi di dollari sono stati spesi per i progetti identificati che hanno un legame diretto o indiretto con la CRGE, con impatti plausibili sulla mitigazione e l'adattamento, provenienti innanzitutto da fondi pubblici etiopici, e poi da aiuti internazionali, mentre i finanziamenti del settore privato hanno svolto un ruolo quasi nullo<sup>91</sup>.

In realtà il sistema delle *Facility* non ha avuto una piena attuazione in questo decennio, mancano dati, una mappatura precisa, specie a livello domestico per le attività di mitigazione, e una misurazione e una valutazione dei risultati dei progetti realizzati in materia di adattamento<sup>92</sup>.

E questa difficoltà è evidente a livello più basso, ovvero a livello di *woreda*, dove la CRGE e il suo sistema delle *Facility* è in atto solo dal 2019-2020, fondamentalmente come un monitoraggio delle attività condotte dagli altri dipartimenti e uffici della *woreda* specie a livello urbano più che rurale, la cui direzione è divisa tra il Finance Office e quello dell'Environmental Protection, la cui esatta denominazione cambia di regione in regione.

Ciò che rende lenta e debole la trasformazione delle politiche in pratiche, o meglio a renderle così poco incisive non è semplicemente la mancanza di risorse, i malfunzionamenti della macchina amministrativa-burocratica, l'approccio *top-down*

---

<sup>89</sup> FDRE, *Ethiopia's Climate Resilient Green Economy Facility*, 2013, Addis Ababa, 2020, 83.

<sup>90</sup> P.Y. Sherpa, *Nepal's Climate-Change Cultural World* in Paul Sillitoe (Eds.) *The Anthropocene of Weather and Climate. Ethnographic Contributions to the Climate Change Debate* Berghahn Books 2022, 220-245, 235-236.

<sup>91</sup> FDRE, *Overview Report Ethiopia's Climate Resilient Green Economy (CRGE) Strategy (2011-2019)-Implementation Progress Assessment Report*, Addis Abaa, 2020, 4-5.

<sup>92</sup> Ethiopia Report Climate Finance PathFinder, 2020, <https://climatefinancepathfinder.global/ethiopia/>.

delle strategie, le complessità del reale e gli interessi differenti degli attori coinvolti<sup>93</sup>, ma più precisamente il continuo *restyling* istituzionale del paese che impedisce alle strutture di insediarsi, maturare, gestire le proprie attività e sperare di raccogliere i frutti dei propri interventi<sup>94</sup>. L'implementazione della CRGE era appannaggio dell'Environmental Protection Agency trasformata nel Ministry of Environment and Forest, rinominato due anni dopo Ministry of Environment, Forest and Climate Change. Si è trattato di un potenziamento che ha permesso alle questioni ambientali e climatiche di essere rappresentate nel processo decisionale del governo centrale, ovvero all'interno del Consiglio dei ministri; salvo poi nel 2018 essere declassata a Environment Forest and Climate Change Commission e infine a Environment Protection Authority nel 2021.

Questo fare e disfarsi avviene a livello federale e al massimo a livello regionale per effetto delle *proclamations* n. 295 e 299 del 2002 con cui si riconosceva a ogni regione di stabilire Environmental Agency indipendenti o designarne una già esistente che si occupasse dell'implementazione della legge nazionale del 1997 l'*Ethiopian Environmental Policy and Conservation Strategy*. Ma a livello più basso, di zona<sup>95</sup> e *woreda*, non c'è alcuna possibilità che queste continue trasformazioni e riconfigurazioni riescano a prendere forma, dal momento che anche quando in questo costante e inesorabile processo vengono istituiti uffici appositi e indipendenti e non dipartimenti per la protezione ambientale in senso lato, l'*accountability* rimane ancillare e subordinata nell'allocazione e gestione delle risorse all'Agricultural Office, secondo quel modello produttivista analizzato in precedenza.

##### **5. L'impegno per la mitigazione e l'adattamento Post-CRGE**

Con la costruzione della CRGE ha preso forma anche il sistema degli EINDC (*Ethiopia Intended Nationally Determined Contributions*), introdotti per la prima volta in occasione della COP del 2013, il cui piano è di bloccare le emissioni di gas serra nel 2030 ai livelli di base del 2010 (145 MtCO<sub>2e</sub>).

Ciò rappresenterebbe una riduzione di 255 MtCO<sub>2e</sub> rispetto alle emissioni previste nello scenario BAU per il 2030, in cui invece sarebbero dovute raddoppiare raggiungendo i 400 MtCO<sub>2e</sub>. L'EINDC prevedevano una riduzione delle emissioni pari al 64%, divenuto 68,8% nel secondo aggiornamento fatto a luglio 2021, assolvendo al compito dato per presentarsi all'appuntamento della COP26 a Glasgow nel novembre 2021.

«Gli NDC sono stati riconosciuti nel panorama internazionale come il principale strumento d'azione nel quadro dell'Accordo di Parigi»<sup>96</sup>, appuntamento per le sorti del clima e palcoscenico mondiale su cui l'Etiopia del primo ministro HaileMarian Dessalegn (2012-2018) non è mancata, anzi vi ha preso parte con un discorso che ripercorreva il ruolo pioniere dell'Etiopia, e ripartiva dalle richieste di finanziamento per i paesi in via

---

<sup>93</sup> W. Kelbessa, *Climate ethics and policy in Africa in Thought and Practice*, No. 7, 2015.

<sup>94</sup> M. Tigabu, L. Mulugeta, M. Negash, D. Teketay, (2014). *Rehabilitation of degraded forest and woodland ecosystems in Ethiopia for sustenance of livelihoods and ecosystem services*, in *IUFRO World Series*, No. 32, 2014, 301.

<sup>95</sup> Bisogna inoltre considerare che la Gofa Zone di cui fa parte la *woreda* di Demba Gofa è nata solo nel 2020, a seguito della separazione dalla Gamo Gofa Zone, e stanno ancora ultimando la costruzione degli uffici.

<sup>96</sup> F. Brocchieri, *I negoziati sul clima. Storia, dinamiche e futuro degli accordi sul cambiamento climatico*, Edizione ambiente, 2022, 69.

di sviluppo disattese a Copenaghen e anche successivamente<sup>97</sup>, senza ovviamente menzionare le responsabilità del suo predecessore.

Dal punto di vista dell'adattamento, invece, la politica climatica etiopica ha prodotto l'aggiornamento del NAP-ETH (*National Adaptation Plan Ethiopia*) nel 2019, che si presenta come parte integrante della CRGE, ma specifica rispetto ad essa. Il PAN-ETH mira, in continuità con i piani precedenti, a rafforzare l'integrazione olistica dell'adattamento ai cambiamenti climatici nel percorso di sviluppo a lungo termine dell'Etiopia, con il supporto di istituzioni e strutture di governance internazionali e finanziamenti da parte del GEF per cui l'Etiopia è il primo paese in Africa<sup>98</sup>. Come sostiene Susannah Fisher<sup>99</sup> con estrema chiarezza, è innegabile che uno degli obiettivi di tale diligenza nella produzione di questi piani sia di natura economica, di un ritorno concreto, laddove la CRGE rappresenta una promessa<sup>100</sup>, un ambizioso, ma incompiuto piano.

E di questo sembra essere consapevole anche l'attuale primo ministro Dr. Abiy Ahmed (2018). Questi è rimasto nel solco tracciato dai suoi predecessori in materia climatica, ma con i suoi discorsi e le sue azioni ha puntato sulla "concretezza" dei risultati delle attività di mitigazione, contrariamente a una delle narrazioni dominanti che vede nella scala e nei tempi di queste attività un motivo di diffidenza.

Nel luglio del 2019 ha lanciato la campagna di Green Legacy, e nel 2022 l'iniziativa è giunta alla sua quarta edizione e ha portato, con una mobilitazione a tutti i livelli di più di 20 milioni di persone, a piantare 25 miliardi di alberi di varietà agroforestali, forestali, ornamentali, equivalenti a 250 alberi per abitante, con una percentuale di sopravvivenza in tre anni del 70%, superando il tetto stabilito di 20 miliardi<sup>101</sup>, e a partire dall'estate del 2021 a distribuire un miliardo di piantine ai suoi sei paesi confinanti<sup>102</sup>.

Tale operazione di *re-greening* da una parte vede le piantumazioni degli alberi come importante strumento per sequestrare il carbonio, e dunque un'operazione "tangibile" di mitigazione, una best practice che va oltre conference e summits, il cui impatto è equivalente alla rimozione per un anno intero dalla circolazione di 64 milioni di veicoli a benzina<sup>103</sup>. Dall'altra serve a adornare, a rendere più bella l'Etiopia, più salubri e vivibili anche gli ambienti urbani. In quest'ottica negli ultimi anni sono anche stati inaugurati ben tre parchi nella capitale Addis Abeba<sup>104</sup>.

---

<sup>97</sup> H. Dessalegn, *Remarks by H.E. Hailemariam Dessalegn, Prime Minister of the Federal Democratic Republic of Ethiopia at COP 21, 30 November 2015*, 2015.

<sup>98</sup> UNFCCC, *National Adaptation Plan 2021, Progress in the Formulation and Implementation of NAPS 2021*.

<sup>99</sup> S. Fisher, *Low-carbon resilient development in the least developed countries: Emerging issues and areas of research*, cit. 26.

<sup>100</sup> D. Held, R. Charles, E-M. Nag, *Climate governance in the developing world*, Wiley, 2013.

<sup>101</sup> A. A. Ahmed, *Ethiopia's Green Legacy Initiative-Planting our print for future generations*, June 19<sup>th</sup>, 2022.

<sup>102</sup> A.K. Jalleta, *The legal protection of forest: Ethiopian Green Legacy vs. International environmental regimes in Beijing Law Review*, No. 12, 2021, 727.

<sup>103</sup> A.A. Ahmed, *Hands that are Greening a Nation*, 15<sup>th</sup> August 2022. A.A. Ahmed, *Full Speech PM Abiy's Message at COP27*, 10<sup>th</sup> November 2022.

<sup>104</sup> *Ethiopia's capital is a showcase for its leader's ambition in The Economist*, 16<sup>th</sup> June 2022, Addis Ababa, <https://www.economist.com/culture/2022/06/16/ethiopias-capital-is-a-showcase-for-its-leaders-ambition>.

E benché il Global Forest Watch<sup>105</sup> non registra ancora un'inversione di tendenza rispetto all'inesorabile deforestazione in Etiopia, Abiy non intende rinunciare a una postura in materia climatica fatta di primati. Per questo ha legato la prima edizione di Green Legacy all'obiettivo di ottenere il record mondiale per aver piantato più di 350 milioni di alberi nelle prime 12 ore del 29 luglio 2019. Del resto, proprio per la risonanza mediatica che tali azioni hanno avuto a livello nazionale e internazionale, non sono mancate le critiche a Green Legacy. Alcuni rappresentanti del mondo dell'accademia e della ricerca non hanno affatto condiviso la scelta di piantare specie esotiche e non solo indigene; hanno criticato come non sia stato neppure rispettato il principio della pianificazione delle specie sulla base delle diverse zone agro-ecologiche, e l'assenza di un'adeguata preparazione della popolazione, la natura di massa dell'evento, «ovunque fossero, hanno rimosso le pietre, scavato un po' e messo la piantina»<sup>106</sup>.

Ma questo era invece proprio il taglio che il primo ministro intendeva dare alla campagna, visto che insiste nei suoi interventi e nelle immagini, sulla ritualità dell'azione collettiva di rimboccarsi le maniche, preparare le piantine, scavare le fosse, piantare e poi coltivare per farle crescere. «Si impara una nuova postura, non a tagliare, ma a piantare, ma di base per adesso con questa modalità, non è altro che un gioco, uno show, è politica. Se è positivo, perché accende l'attenzione sul tema delle foreste, dall'altro non cambia i problemi strutturali che affliggono le foreste nel paese. Io non la chiamo green legacy, la chiamo *green fever!*»<sup>107</sup>. E questo aspetto puramente strumentale e di propaganda politica, è stato sottolineato anche dagli stessi contadini e contadine, una di loro Basketo Bayne dalla kebele di Lote Zata, ha così commentato la giornata piantumazione: «ci hanno chiamato per fare le foto mentre piantavamo, e poi basta siamo tornati a casa»<sup>108</sup>.

Tali parole mostrano come la spettacolarizzazione di attività assolutamente comuni e frequenti nella storia del paese, quali la riforestazione e l'afforestamento<sup>109</sup>, vengano investite di un nuovo significato, che va addirittura oltre quello della lotta al cambiamento climatico, per essere piuttosto legato alle ambizioni trasformative del primo ministro da mostrare al suo paese e al resto del mondo. Eppure, tali pratiche rimangono uno strumento inefficace per costruire la *green culture* a cui il primo ministro aspira e, al contrario, mostrano perfettamente la natura di *nation branding* dell'intera operazione.

## 6. Conclusioni

«Siamo tutti green» sosteneva nel 1999 Jonh Barry nel suo *Rethinking green economy*<sup>110</sup>. Tale espressione risulta essere particolarmente vera per l'Etiopia, che, come *green state*, ha portato e porta avanti discorsi di *green economy*, *green legacy*, *green culture*. Ma dalla carrellata delle principali *policy* e appuntamenti internazionali in materia climatica vista fin qui, emerge anche come per il paese il *green* oltre che evocare la sostenibilità, esprime quel concetto di immaturità, di non compiutezza, perché se le

---

<sup>105</sup> *Ethiopia Deforestation Rates & Statistics*, <https://www.globalforestwatch.org/search/?query=Ethiopia>.

<sup>106</sup> Intervista al Dr. Feleke Woldeyes, Vicedirettore dell'EBI (Ethiopian Biodiversity Institute), Addis Ababa, 12 novembre 2021.

<sup>107</sup> Intervista al Prof. Teshome Soromessa, *College of Natural and Computational Science* presso l'Università di Addis Ababa, Addis Ababa, 25 ottobre 2021.

<sup>108</sup> Intervista alla contadina Basketo Bayne, Lote Zata kebele, 8 aprile 2022.

<sup>109</sup> M. Lemenih, H. Kassa, *Re-greening Ethiopia: history, challenge and lessons in Forests* No. 5, 2014.

<sup>110</sup> J. Barry, *Rethinking green economy*, Sage 1999.



retoriche sono convincenti e potenti, le pratiche di risposta al cambiamento climatico sono ancora tutte da costruire.

Non stupisce la mancanza di corrispondenza, lo scollamento tra la dimensione globale dei discorsi del cambiamento climatico, le politiche nazionali e le pratiche locali, dal momento che è quanto di più comune è avvenuto nei trent'anni di materia climatica. Di certo è sempre più urgente comprendere e agire su come le stesse narrazioni siano piene di contraddizioni perché è proprio lì, nella fase di *policy making*, che si annidano i primi problemi e che necessita di essere ripensata per l'Etiopia, per i paesi in via di sviluppo e per il resto del mondo.

Proprio esaminando il caso dell'Etiopia, come esempio di LDC collocato nel più grande calderone dei paesi non-Annex I<sup>111</sup>, intenta a plasmare il proprio futuro o perlomeno a dichiarare di farlo, si è visto come il cambiamento climatico, una sfida del quotidiano sempre più impegnativa per la maggior parte della popolazione che vive nelle campagne, può diventare anche un'opportunità di riformulazione degli obiettivi di sviluppo<sup>112</sup>. Tali obiettivi però devono essere capaci di agire concretamente nell'interesse delle popolazioni e non essere semplicemente volti, invocando il "green" come *passerpartout* e il cambiamento climatico come un dado truccato, dall'espressione del climatologo James Hansen, a raggiungere standards, targets e *leadership* nel consesso della governance climatica che assegna premi e riconoscimenti e concepisce come unico percorso socio-economico possibile tra compromessi, «politiche mascherate»<sup>113</sup> e operazioni di *washing*, quello dei paesi del Nord del mondo.

---

<sup>111</sup> F. Brocchieri, *I negoziati sul clima. Storia, dinamiche e futuro degli accordi sul cambiamento climatico*, cit. 39.

<sup>112</sup> T.B. Tombe, *Climate Change Education for Climate Resilient Green Economy (CRGE) of Ethiopia*, in *International Journal of African and Asian Studies*, No. 20, 2016.

<sup>113</sup> A.N. Ayana, B. Arts, K.F. Wiersum, *How environmental NGOs have influenced decision making in a 'semiauthoritarian' state: The case of forest policy in Ethiopia* in *World Development*, No. 109, 2018, 192.

4 • 2 • 2022

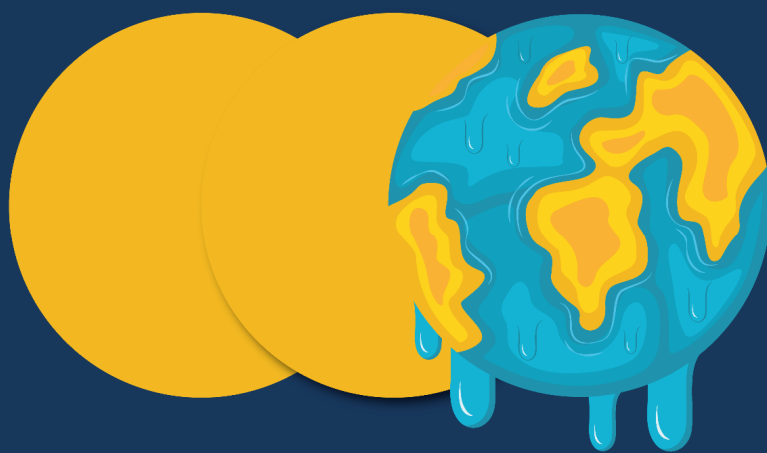


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,  
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## CRONACHE DELLE ISTITUZIONI



**SEZIONE CRONACHE DELLE ISTITUZIONI:**

- A. DAL RI, M. ALVES SOARES, Le elezioni presidenziali dell'ottobre 2022 in Brasile. La vittoria di Lula e il bolsonarismo "in trance"
- M. MORRA, Lula ha vinto, Bolsonaro non è sconfitto
- M. MERLATI, D. VIGNATI, Gli Stati Uniti "arsenale della democrazia". Il Lend-Lease Act dalla Seconda guerra mondiale alla guerra in Ucraina

4 • 2 • 2022



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

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società



**Le elezioni presidenziali dell'ottobre 2022 in Brasile. La  
vittoria di Lula e il bolsonarismo "in trance"**

*A. Dal Ri, M. Alves Soares*

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## **Le elezioni presidenziali del 30 ottobre 2022 in Brasile. La vittoria di Lula e il bolsonarismo “in trance”**

*Arno dal Ri Jr. e Moisés Alves Soares\**

### *Abstract*

The moments that preceded the 2022 Brazilian presidential elections were defined by an intense and unprecedented political polarization between the democratic forces led by the former President Lula and the far-right faction led by the then in office President Bolsonaro. The aim of this chronicle is to analyze the historical context of this polarization, the facts that took place on the day to day of the election process, some of the proposals and debates occurred between both candidates, as well as the consequences of Lula's narrow victory over Bolsonaro's brand of 'neofascism' for the country at large.

*Keywords:* 2022 Brazilian presidential elections – Lula – Bolsonaro – neofascism.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. 2. Gli antecedenti della polarizzazione. 3. Il tortuoso percorso del “golpe” in Parlamento. 4. La presidenza Bolsonaro. 5. Un duello elettorale. 6. Conclusioni.

---

\* Arno dal Ri jr. è Professore ordinario di Teoria e Storia del Diritto internazionale presso l'Universidade Federal de Santa Catarina, in Brasile. Moisés Alves Soares è Professore aggregato di Storia del Diritto presso l'Universidade Federal de Jataí. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione. Responsabile del controllo editoriale: Valentina Paleari.

## 1. Introduzione

La marcata polarizzazione della società emersa durante la campagna elettorale per le elezioni presidenziali dello scorso ottobre in Brasile ha messo in evidenza l'esistenza di quella che potrebbe definirsi una “questione meridionale al contrario”: la parte meridionale del Paese, sviluppata ed “europea”, si contrappone al nord più svantaggiato. Anche a causa di un profondo degrado istituzionale, a più di un mese dalla fine del processo elettorale resiste ancora nel Sud del Paese un “movimento” che invoca apertamente un colpo di Stato e che commette veri e propri reati – come il blocco del traffico sulle autostrade o i picchetti davanti alle caserme – chiedendo l'intervento militare armato contro la vittoria di Lula.

Malgrado tutto ciò, Lula ha avviato il processo di transizione e nel prossimo gennaio inizierà il suo terzo mandato da Presidente. Si troverà a governare un Paese spaccato, con divisioni che vanno oltre quanto emerge dalle notizie dei *media* e dei *social*<sup>1</sup>. Le contraddizioni e le fratture della società brasiliana si sono ben delineate durante la campagna elettorale, quando sono emerse simultaneamente le aritmie storiche e la profonda diversità culturale e politica di un Paese dalle dimensioni continentali.

Le scelte di Bolsonaro hanno posto i presupposti per questo scenario di rottura, ma ciò non fa di lui un “Trump dei Tropici”, come la stampa nordamericana ed europea spesso lo definisce in modo superficiale<sup>2</sup>. Piuttosto, il *capitão* dell'esercito in pensione è l'erede di una tradizione brasiliana di militari che per tutto il XX secolo hanno voluto presentarsi agli occhi della società come veri e propri “condottieri” della politica nazionale, pronti a prendere in mano la gestione dello Stato per far fronte ai periodi di crisi. Bolsonaro è la personificazione della transizione democratica “alla brasiliana” – lenta, graduale e sicura – che, dopo 21 anni di dittatura civico-militare, ha concesso l'amnistia ai responsabili delle violazioni dei diritti come prezzo da pagare per il ritorno alla democrazia<sup>3</sup>. Il *capitão* non è quindi un'anomalia nella storia brasiliana. Il suo itinerario politico rappresenta la “pancia” di un Brasile reazionario, espressione delle logiche che in passato legittimarono la schiavitù e le grandi proprietà terriere e dei valori ultraconservatori tipici del mondo religioso.

---

<sup>1</sup> J. Tavares, *Lula tem vitória mais apertada desde a redemocratização: petista conquista terceiro mandato após disputa acirrada contra Bolsonaro, e esquerda voltará ao poder em país dividido*, in *Folha de São Paulo*, 31 ottobre 2022, <https://bit.ly/3OJQMWN>.

<sup>2</sup> Cfr. I. Tharoor, *'Tropical Trump' takes Brazil's democracy to the brink*, in *The Washington Post*, 30 settembre 2022, <https://wapo.st/3EHn7bS>; S. Gandolfi, *Bolsonaro-Lula: il Brasile si spacca fra i seguaci del Trump dei Tropici e quelli del Robin Hood carioca*, in *Corriere della Sera*, 28 agosto 2022, <https://bit.ly/3Fd7ytY>.

<sup>3</sup> In più, Bolsonaro ha ripreso elementi dell'Ação Integralista Brasileira, movimento di stampo fascista che nella prima metà del XX secolo ha avuto più di un milione di affiliati, il cui principale leader, Plínio Salgado, ha ottenuto quasi il 10% delle preferenze alle elezioni presidenziali del 1955.

L'altro volto del Brasile è rappresentato da Luís Inácio Lula da Silva, emblema della miseria che per secoli ha caratterizzato il Nordest del Paese, ma anche rappresentante delle grandi lotte sindacali dei distretti industriali nei dintorni della città di São Paulo, nel Sud, nonché leader del più grande partito di sinistra del Brasile, il Partido dos Trabalhadores (Partito dei Lavoratori, PT). Anche se ha proposto programmi assai radicali quando si è candidato alla presidenza nel 1989 e nel 1994, Lula non è mai stato un sovversivo. Il suo percorso politico è stato caratterizzato principalmente da grandi negoziati e accordi con i settori più conservatori della società brasiliana. I critici di sinistra hanno definito «neoliberista a bassa intensità» (Francisco de Oliveira<sup>4</sup>) o «social-liberismo» (Ruy Braga e Álvaro Bianchi<sup>5</sup>) la politica attuata dai due governi guidati da Lula (2002-2010), che, secondo André Singer, sarebbe stata contraddistinta da un'eccessiva flessibilità e da un fragile riformismo<sup>6</sup>.

## 2. Gli antecedenti della polarizzazione

La polarizzazione della politica brasiliana si è fatta più intensa dopo il 1985, quando è iniziato il processo di democratizzazione. In quegli anni il *capitão* si opponeva al ritorno alla democrazia e tramava insieme ai settori più reazionari dei militari<sup>7</sup>, mentre Lula era il principale leader del movimento dei lavoratori, impegnato in una lotta continua ed intransigente a favore dell'introduzione di elezioni presidenziali dirette<sup>8</sup>.

Dopo essere stato costretto alla pensione dai vertici dell'esercito a causa dell'attività politica che stava svolgendo, Bolsonaro è stato eletto deputato federale nelle prime elezioni libere del 1990; rieletto in diverse legislature, è riuscito sorprendentemente ad arrivare alla presidenza della Repubblica nelle elezioni dell'ottobre 2018. Lula, invece, è stato un importante deputato costituente tra il 1987 e il 1988 e, dal 1989, si è affermato come il principale leader del

---

<sup>4</sup> F. Oliveira. *Crítica à razão dualista. O Ornitórrinco*, Boitempo, 2003.

<sup>5</sup> A. Bianchi, R. Braga, *Brazil: The Lula Government and Financial Globalization*, in *Social Forces*, Vol. 83, no. 4, 2005.

<sup>6</sup> In altri termini, l'incremento del tenore di vita dei lavoratori è stato possibile soltanto grazie all'adozione di programmi sociali e di aumenti progressivi dello stipendio minimo, senza che ci fossero degli interventi strutturali più incisivi. Cfr. A. Singer, *Os Sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*, Companhia das Letras, 2012.

<sup>7</sup> Dal punto di vista ideologico Bolsonaro era vicino alla linea del Generale Sylvio Frota, nome di spicco del regime che si era opposto al processo di apertura lenta, graduale e sicura della dittatura militare iniziato alla fine degli anni '70. Tra l'altro, uno dei ministri di fiducia di Bolsonaro, il Generale Augusto Heleno, era il capo ufficio di Frota. In più, negli anni '80, oltre alla sua azione "sindacale" in difesa dello "stipendio" dei militari, Bolsonaro ha pianificato degli atti di terrorismo per destabilizzare la transizione democratica. Cfr. L. M. Carvalho, *O cadete e o capitão: a vida de Jair Bolsonaro no quartel*, Editorial Todavia, 2019.

<sup>8</sup> Durante la dittatura e fino al 1985 il Presidente della Repubblica veniva eletto da un collegio elettorale composto dai membri del parlamento federale – deputati e senatori – e da rappresentanti degli Stati federati.

Partito dei Lavoratori, candidandosi alla carica di Presidente in tutte le elezioni, da allora fino a quelle del 2002, quando è stato eletto per la prima volta.

Il patto costituzionale del 1988, che è stato motivo di scontro anche durante la campagna elettorale che si è appena conclusa, è un'importante cesura nella storia recente del Brasile. L'apertura democratica che in quegli anni ha raggiunto il suo apice ha avuto le caratteristiche dei processi di "rottura" tipici del contesto brasiliano, con una transizione avviata dall'alto e segnata da un processo di cooptazione di intellettuali o di interi gruppi politici che si erano opposti, anche aderendo alla lotta armata, alla dittatura. Malgrado i compromessi con gli apparati politici della dittatura, la Costituzione democratica del 1988 ha instaurato un nuovo standard di convivenza e di dibattito politico, nonché il progetto di un *Welfare State*.

È proprio intorno all'attuazione del patto costituzionale che la contrapposizione si è intensificata. Negli anni successivi il Paese ha vissuto una lunga polarizzazione che ha avuto per protagonisti il Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), dell'ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, e il Partido dos Trabalhadores (PT) di Lula. Al governo dal 1995, il PSDB<sup>9</sup> ha fatto ampie riforme di stampo neoliberista smontando meccanismi di tutela del lavoro e della gestione pubblica, ed ha attuato un intenso programma di privatizzazioni. Ciò da un lato ha consentito di sconfiggere l'inflazione e di sistemare i conti del Paese, ma dall'altro ha provocato una crisi sociale che ha aperto la possibilità di vittoria per Lula nel 2002.

L'ascesa del sindacalista alla presidenza della Repubblica è stata facilitata anche da altre circostanze: il PT si era avvicinato a posizioni centriste tramite accordi con il *centrão* – raggruppamento di parlamentari di vari partiti organici a qualsiasi governo, sempre disponibili a sostenere in Parlamento i provvedimenti dell'esecutivo per ottenere incarichi pubblici e la possibilità di influire nella gestione del bilancio. I due mandati di Lula sono stati segnati dall'alta popolarità dovuta soprattutto alla crescita economica, alle ampie politiche sociali e all'espansione della rete di servizi pubblici. Ma il periodo di egemonia di Lula si è anche caratterizzato per scandali di corruzione che hanno trovato nella stampa tradizionale una cassa di risonanza contro il PT. Da questo fenomeno è nato il sentimento *antipetista*<sup>10</sup>.

### **3. Il tortuoso percorso del "golpe" in Parlamento**

È in questo contesto di sistematiche denunce di corruzione che irrompe l'operazione "Autolavaggio" (*Lava-Jato*) e il protagonismo del giudice Sergio

---

<sup>9</sup> Fondato nello stesso anno in cui è stata promulgata l'ultima Costituzione, 1988, il PSDB ha intrapreso la strada dei partiti socialdemocratici o socialisti europei.

<sup>10</sup> Una sorta di avversione al comunismo e a qualsiasi politica sociale presente dagli anni '80 del secolo scorso in poi, che è esponenzialmente cresciuta tramite un incisivo moralismo anticorruzione.



Moro<sup>11</sup>. In quella che a molti appare una crociata personale segnata da una strategia di drammatizzazione degli scandali, Moro ha concentrato tutte le sue forze nella persecuzione di Lula, ma ha anche provocato la fine della presidenza di Dilma Rousseff, che era stata eletta nel 2014. Quando quest'ultima ha nominato Lula Ministro della Casa Civil – una sorta di ministero degli interni –, Moro ha autorizzato l'intercettazione delle conversazioni tra la Rousseff e Lula, per poi far arrivare alla redazione del principale telegiornale brasiliano stralci delle registrazioni così ottenute. Mentre l'opinione pubblica si convinceva della colpevolezza di Lula sulla base di registrazioni appositamente tagliate<sup>12</sup>, il Supremo Tribunal emanava un ordine che ha impedito l'insediamento di Lula come Ministro.

Il golpe parlamentare che ha rimosso Rousseff si è concretizzato nel 2016, e ha aperto la porta a un *outsider*, all'epoca un semplice deputato, Jair Messias Bolsonaro. Nonostante la candidatura di Bolsonaro, Lula era ancora favorito in tutti i sondaggi per le ormai prossime elezioni presidenziali, anche dopo essere stato arrestato nell'aprile 2018. In queste circostanze, il Tribunal Superior Eleitoral ha adottato una decisione controversa – del tutto estranea alla giurisprudenza consolidata –<sup>13</sup>, ossia di impedirne la candidatura alle elezioni presidenziali.

Dall'altra parte i sondaggi cominciavano a mostrare una crescita di Bolsonaro che, pur essendo un politico di lungo corso, si presentava con un programma anti-sistema. Dotato di un particolare carisma, Bolsonaro prometteva di mettere ordine nella vita politica e di combattere la corruzione, si rifaceva ad un falso passato glorioso della dittatura e indicava la necessità di riforme neoliberaliste che avrebbero messo a rischio il patto costituzionale del 1988<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> In un fenomeno simile a quello successo in Italia negli anni dell'inchiesta di Mani Pulite, il magistrato di primo grado ha ottenuto popolarità quando ha proceduto ad una serie di incriminazioni penali nei confronti di grandi imprenditori e di politici. Ciò è risultato strumentale per l'opposizione che cercava di destituire la Presidente democraticamente eletta nel 2014. Nonostante avesse negato pubblicamente più volte di avere l'intenzione di intraprendere la carriera politica, Moro si è dimesso dalla magistratura nel 2018 per occupare l'incarico di Ministro della Giustizia e Pubblica Sicurezza del governo Bolsonaro e, nel 2022, è stato eletto senatore per lo Stato del Paraná.

<sup>12</sup> Dai passaggi selezionati si poteva credere che la nomina di Lula sarebbe servita a proteggerlo da un eventuale ordine di cattura di Moro. Soltanto più tardi, con l'audio integrale è emerso che in realtà Lula era restio ad assumere l'incarico e che non cercava alcun tipo di protezione.

<sup>13</sup> Luís Roberto Barroso, giudice del Supremo Tribunale, ignorando il fatto che Lula avrebbe potuto candidarsi alle elezioni in assenza di una sentenza definitiva, il 31 agosto 2018 ha rifiutato la registrazione della sua candidatura e gli ha impedito, in modo ancora più controverso, di concedere delle interviste ai media o di organizzare iniziative nel periodo elettorale a sostegno del suo sostituto Fernando Haddad. Cfr. United Nations Human Rights, *Lula: Interim measures*, in OHCHR, 17 agosto 2018, <https://bit.ly/3BaGol2>.

<sup>14</sup> Nel campo economico incarnava un ultra-liberismo tramite il futuro Ministro dell'Economia, Paulo Guedes – un economista poco conosciuto fra i *Chicago boys* brasiliani.

#### 4. La presidenza Bolsonaro

Contro tutte le previsioni, favorito dalla crisi sociale e da un attentato subito<sup>15</sup>, Bolsonaro è stato eletto con la maggioranza dei voti alle elezioni presidenziali del 2018 superando il candidato del PT Fernando Haddad<sup>16</sup>. Insediatosi alla presidenza della Repubblica nel gennaio 2019, Bolsonaro ha da subito iniziato ad attaccare i valori contenuti nella Costituzione: si metteva così fine al patto costituzionale del 1988 e si iniziava un conflitto permanente con il Supremo Tribunal, che ha dichiarato incostituzionali molte misure dell'esecutivo e ha ostacolato manovre volte a concentrare il potere nella Presidenza della Repubblica.

La gestione della pandemia da COVID-19 ha approfondito la frattura e ha aggravato i conflitti con la Suprema Corte. Malgrado l'inizio incerto, Bolsonaro ha assunto un approccio negazionista e antivax che scommetteva sul contagio di massa<sup>17</sup>. Le sue misure sanitarie spesso sono state dichiarate illegittime dalla Suprema Corte, fatto che ha generato altre invettive contro i giudici e contro la democrazia nelle dirette settimanali di Bolsonaro. Celso de Mello, giudice della Suprema Corte, nella sua ultima udienza prima di andare in pensione, nel 2020, ha affermato che il Brasile viveva un momento paragonabile alla caduta della Repubblica di Weimar ed all'ascesa del nazismo.

Nella crisi sanitaria Bolsonaro ha intravisto sia il rischio di un procedimento di *impeachment* ai suoi danni, sia la possibilità di rafforzare il proprio potere, attraverso una vera e propria stretta autoritaria. Per prepararla ha riorganizzato la sua politica su tre differenti fronti: sostegno dei militari<sup>18</sup>; sostegno parlamentare del *centrão*; sostegno dei gruppi organizzati nelle classi media e bassa della società<sup>19</sup>. Nel bel mezzo della crisi sanitaria il *capitão* è riuscito a consolidare la nuova base di consenso con una aggressiva strategia di comunicazione di massa: si è scagliato contro le istituzioni presentandosi come colui che seppelliva il patto costituzionale. Questo atteggiamento è risultato gradito alle *élites*, che hanno da sempre guardato alla Costituzione del 1988 come ad un ostacolo per le politiche

---

<sup>15</sup> Bolsonaro fu accoltellato durante una manifestazione popolare, fatto che generò commozione nazionale.

<sup>16</sup> Ex-Ministro della pubblica istruzione che ha sostituito Lula nella candidatura del suo partito.

<sup>17</sup> La disastrosa politica volta alla formazione di una immunità di gregge ha condotto a circa 700 mila morti ufficiali. Nonostante una lunga tradizione di vaccinazione di massa, il governo centrale ha contrastato gli enti della federazione che attuavano una politica di isolamento sociale, in particolare il Consórcio do nordeste – regione brasiliana la cui popolazione avrebbe votato per Lula alle elezioni presidenziali del 2022.

<sup>18</sup> Circa 5.000 militari sono stati nominati a cariche di fiducia, tra cui il Ministro della Sanità, Generale Eduardo Pazuello.

<sup>19</sup> L. Marchesini, *Em 70 órgãos, militares ocupam 18,3% dos 14,6 mil cargos comissionados no governo Bolsonaro*, in *Metropoles*, 1° agosto 2021, <https://bit.ly/3FqTA71>; D. Dantas, D. Gullino, B. Góes, *Três partidos do Centrão controlam mais de R\$ 149,6 bilhões do governo Bolsonaro*, in *O Globo*, 24 gennaio 2022, <http://glo.bo/3h5vne0>; V. Mendes, *Bolsonaro: o fenômeno moral das classes médias*, in *Le Monde Diplomatique Brasil*, 18 ottobre 2019, <https://bit.ly/3BdbJ6U>.

neo-liberiste da loro auspiccate<sup>20</sup>. Non è casuale che, malgrado la costante instabilità politica del suo governo, Bolsonaro abbia ottenuto il sostegno delle categorie imprenditoriali; né che la sua base politica più solida sia ancorata a valori conservatori e strutturata in un'alleanza con le chiese neopentecostali<sup>21</sup>. Di qui l'allarme per una sovversione reazionaria e per i rischi rappresentati dal bolsonarismo, che alcuni osservatori caratterizzano come un movimento fascista<sup>22</sup>, altri come una forma di bonapartismo o "cesarismo regressivo"<sup>23</sup>, altri ancora più genericamente come neofascista o protofascista<sup>24</sup>.

## 5. Un duello elettorale

Gli innumerevoli conflitti generati dalla gestione "negazionista" della crisi sanitaria e dall'aggravamento della crisi economica hanno fatto in modo che il mandato di Bolsonaro si sia malamente trascinato fino alle elezioni dell'ottobre 2022; in caso di sua riconferma, avrebbe certamente raddoppiato la scommessa del suo primo mandato conducendo il regime politico brasiliano ad un destino incerto.

Intanto, allo scadere del periodo di carcerazione preventiva di Lula (più di 500 giorni in carcere) nel giugno 2019 è emersa la cosiddetta *Vaza Jato*, grazie a un'inchiesta della stampa che, esaminando i messaggi di Telegram scambiati tra i membri della *Operação Lava-Jato*, ha svelato l'esistenza di un accordo tra il Pubblico Ministero e il giudice Moro volto a condannare Lula a qualsiasi costo, per impedirgli di candidarsi alle elezioni del 2018. Di conseguenza, si è riaperto con forza il dibattito sulla parzialità del giudizio di primo grado. Dal canto suo Lula, al termine della carcerazione preventiva, ha ottenuto la riabilitazione politica

---

<sup>20</sup> Anche se da secoli presenta grandi problemi sociali, dal 1988 il Brasile è riuscito effettivamente a creare alcuni sistemi di sostegno sociale: il *Sistema Único de Saúde*, gratuito ed universale con interventi di bassa ed alta complessità, una rete di università ed istituti di insegnamento gratuiti con quote riservate ad alcune fasce della popolazione (neri, indigeni e studenti di scuole pubbliche), etc.

<sup>21</sup> Il tradimento del patto costituzionale, l'esaltazione della dittatura, il fanatismo nelle basi e il progressivo militarismo, la formazione di una ideologia paranoica (un ritorno alle logiche della guerra fredda), il ritorno ai motti dell'Ação Integralista Brasileira ("Dio, Patria e Famiglia") sono i principali elementi di questa strategia di fondo.

<sup>22</sup> Vladimir Safatle – professore dell'Universidade de São Paulo e membro del Partito Socialismo e Liberdade (PSOL), il partito a sinistra del PT con più parlamentari (12 deputati) – afferma che Bolsonaro è un leader fascista. Vedi V. Safatle, *Entrevista: Bolsonaro é um líder fascista no sentido clássico do termo*, in *Carta Maior*, 1 giugno 2021, <https://bit.ly/3gGbvyd>.

<sup>23</sup> Un gruppo di autori gramsciani brasiliani riuniti nella *International Gramsci Society – Brasil*, difende l'idea che Bolsonaro rappresenti un bonapartismo o cesarismo regressivo. Ad esempio: L. Aliaga, H. Ázara, *O autoritarismo brasileiro entre Césares e Napoleões*, in *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 22, 2022, <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2022.1.41413>.

<sup>24</sup> Sotto l'insegna del neofascismo o protofascismo, vi è un intenso dibattito sulla caratterizzazione del bolsonarismo. Come esempio si vedano i lavori di Armando Boito Jr. (Unicamp de São Paulo) e Virginia Fontes (UFF do Rio de Janeiro): A. Boito Jr., *Por que caracterizar o bolsonarismo como neofascismo*, in *Crítica Marxista*, No. 50, 2020, 111-119, e V. Fontes, *O protofascismo – arranjo institucional e policialização da existência*, in *Revista Marxismo21*, <https://bit.ly/3XIyo4v>.

grazie ad una decisione del Supremo Tribunale, che ha annullato la condanna del giudice Moro. L'unico politico popolare in grado di affrontare Bolsonaro tornava così in campo. Tutte le forze politiche popolari hanno accantonato le divergenze e si sono unite intorno a Lula, avviando un confronto sulla formazione di un ampio fronte per sconfiggere il neofascismo imperante<sup>25</sup>.

La bassa popolarità di Bolsonaro nei sondaggi all'inizio della campagna elettorale – circa 30% delle intenzioni di voto – ha riacceso le speranze di una vittoria di Lula già al primo turno<sup>26</sup>: Lula era dato vincente con oltre il 50% delle intenzioni di voto, mentre il candidato Ciro Gomes seguiva con circa il 10% dei voti e la candidata Simone Tebet non era nemmeno quotata.

La forza di Bolsonaro in questo contesto può essere misurata dal fatto che tre mesi prima delle elezioni e senza alcun ostacolo politico e giurisdizionale ha promosso un vasto piano di aiuti pubblici per l'economia riducendo il prezzo dei carburanti<sup>27</sup> e aumentando il cosiddetto *Auxílio Brasil*<sup>28</sup>.

I candidati Gomes e Tebet hanno cercato di creare un spazio alternativo alla polarizzazione tra Lula e Bolsonaro, ma sono stati ostacolati dall'aggravamento del contesto politico. Insieme hanno ottenuto meno del 10% delle intenzioni di voto. L'elettore si è trovato dinnanzi alla scelta tra solo due candidature: una in difesa del patto costituzionale e l'altra a favore di un reazionarismo sovversivo<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Sin dai primi giorni il leader *petista* ha espresso il desiderio di ampliare l'arco di alleanze andando oltre la sinistra e infatti la prima mossa è stata quella di coinvolgere il politico conservatore Geraldo Alckmin, candidato dal PSDB nel 2018, offrendogli la posizione di candidato alla vicepresidenza. Alla fine la coalizione a sostegno di Lula al primo turno contava dieci partiti, e altri partiti hanno fornito un sostegno informale o parziale.

<sup>26</sup> Oltre al leader storico della sinistra, c'erano Ciro Gomes del Partido Democrático Trabalhista – un politico tradizionale e che nel 2018 ha avuto poco più di 10% delle intenzioni di voto – e Simone Tebet del Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – senatrice dello Stato del Mato Grosso do Sul, che ha avuto notorietà per avere fatto parte della commissione parlamentare di inchiesta sul COVID-19 (costituita in seguito alla pessima gestione della pandemia da Bolsonaro).

<sup>27</sup> La riduzione delle imposte statali ha fatto in modo che i prezzi dei carburanti si siano ridotti di quasi la metà, con conseguenze dirette sul costo della vita per la classe media; sono stati creati inoltre degli aiuti statali per i camionisti, per i tassisti e per i rider. Anche se queste misure, previste dal progetto di emendamento costituzionale (PEC) soprannominato "kamikaze", sono chiaramente illegali, non ci sono state contestazioni per l'levato livello di tensione politica vissuta in quei momenti. L'illegalità più flagrante è quella relativa all'articolo 73, §10° della Legge 9.504/97, che vieta la distribuzione gratuita di beni, valori o privilegi da parte della pubblica amministrazione nell'anno precedente le elezioni, giacché intacca la parità tra i candidati e viola il processo democratico. Cfr. L. Streck, M. Freitas, *Não é só perigosa e irresponsável. PEC Kamikaze é inconstitucional*, in *Revista Consultor Jurídico*, 15 luglio 2022, <https://bit.ly/3P3yYG0>,

<sup>28</sup> L'aiuto di Stato mensile concesso ai nuclei familiari più bisognosi passava da 400 a 600 reais. Creato nel 2003 dal primo governo Lula, tale supporto era prima definito *Bolsa Família*.

<sup>29</sup> È in questo momento che in nome della democrazia importanti esponenti della destra – intellettuali ed imprenditori – hanno manifestato il proprio sostegno a Lula. L'hanno fatto sin dal primo turno, convinti che un'immediata vittoria di Lula, evitando il ballottaggio, avrebbe ridotto il rischio di contestazioni dei risultati, cioè quella frode che Bolsonaro più volte aveva denunciato dal 2018.

Il primo turno elettorale, svoltosi il 2 ottobre, ha visto il prevalere di Lula, con il 48,4% (57 milioni di voti); Bolsonaro invece ha ottenuto il 43,2% (51 milioni di voti). Curiosamente è stata una sconfitta per entrambi dal momento che le rispettive basi elettorali speravano di vincere al primo turno. L’impatto negativo è stato più grande fra i seguaci di Lula, indicato dai sondaggi come protagonista di un’inedita vittoria. Dall’altra parte, la forza di Bolsonaro è stata sottovalutata<sup>30</sup>.

Nelle settimane successive, prima del ballottaggio, il confronto si è incentrato sul mantenimento dell’*auxílio emergencial* come aiuto permanente ai più poveri – cosa non prevista da Bolsonaro nel bilancio del 2023 – e sulla svalutazione dello stipendio minimo durante il suo governo. Inoltre, nella settimana che ha preceduto il secondo turno due alleati di Bolsonaro sono stati coinvolti in scontri a fuoco<sup>31</sup>. In questo scenario avverso, la distanza tra Lula e Bolsonaro si è ridotta<sup>32</sup> e la vittoria delle forze politiche a sinistra è stata strettissima – proprio come è successo in tutta l’America Latina nell’ultimo ciclo elettorale. Lula ha vinto con il 51% dei voti, lasciando a Bolsonaro il 49%. Una vittoria sostenuta dai giovani, dalle donne, dai neri, dagli indigeni e dai più poveri.

A prima vista i risultati disegnano un Brasile diviso dal punto di vista sia territoriale<sup>33</sup> che sociale; analizzata in prospettiva storica, la vittoria della coalizione costituitasi intorno a Lula assume altri contorni. Bolsonaro è il primo Presidente uscente a perdere le elezioni, e non gli sono bastati tutti gli aiuti e gli interventi economici possibili nel periodo antecedente alle elezioni; le forze di centro-sinistra si sono consolidate nel Nordest del Paese – una terra che da sempre era ostaggio delle famiglie proprietarie dei grandi latifondi e del voto a destra durante tutto il secolo scorso – e hanno ripreso il loro protagonismo nelle regioni metropolitane<sup>34</sup>.

## 6. Conclusioni

La rielezione di Lula segna la fine dell’“Era Bolsonaro”?

---

<sup>30</sup> Al primo turno i risultati ottenuti sono stati una vera sorpresa: quasi tutti i ministri di Bolsonaro che si erano candidati al Senato sono stati eletti e il Partido Liberal da lui guidato ha ottenuto la maggioranza in questo ramo del Parlamento.

<sup>31</sup> L’ex-parlamentare Roberto Jefferson ha sparato contro dei poliziotti andati a casa sua per arrestarlo e la deputata federale Carla Zambelli, la più votata allo Stato di São Paulo, ha sparato contro un elettore di colore di Lula.

<sup>32</sup> La distanza si è ridotta grazie a una campagna promossa da imprenditori, da molti datori di lavoro e da pastori evangelici che hanno convinto o persino minacciato i loro dipendenti o i credenti che si recavano in chiesa.

<sup>33</sup> La differenza dei voti si è registrata in gran parte nelle Regioni del Nordest, mentre nel Sudest, l’area più popolosa, Lula ha vinto a Minas Gerais (lo stato più popoloso del Brasile) e ha avuto una vittoria importante nella città di São Paulo. Anche Bolsonaro ha vinto al Sud, anche se ha perso a Porto Alegre e nelle aree di confine con l’Argentina e l’Uruguay.

<sup>34</sup> Il bolsonarismo invece si è consolidato attraverso l’appropriazione di simboli nazionali ed avendo nel suo nucleo un movimento identitario di bianchi, uomini e persone di mezza età: una forza che si diffusa nelle chiese neopentecostali, nei settori della pubblica sicurezza e delle Forze Armate.

Dal punto di vista elettorale, certamente è stato posto un freno alle forze che avrebbero fatto perdere importanti conquiste nel campo sociale. Il neofascismo bolsonarista continua però ad organizzarsi e ha preso gran parte degli spazi che prima erano occupati dalla destra tradizionale. I suoi alleati hanno vinto le elezioni negli Stati di Rio de Janeiro e Minas Gerais, e il suo “super-Ministro” Tarcísio de Freitas ha vinto le elezioni a São Paulo<sup>35</sup>. È molto difficile prevedere cosa potrà succedere in futuro, se si considerano le varie cause contro il *capitão* nei tribunali brasiliani. Il silenzio di Bolsonaro dopo la vittoria è parte di questo enigma.

Il governo Lula si organizza oggi intorno al processo di transizione. In quest’ambito è emerso un primo grande problema: per compensare le faraoniche spese pre-elettorali, Bolsonaro aveva ridotto nel bilancio per il 2023 il finanziamento di settori essenziali del servizio pubblico: la sanità<sup>36</sup>, la pubblica istruzione<sup>37</sup>, la previdenza e la sicurezza sociale<sup>38</sup>. Di conseguenza, è oggi in discussione nella legislatura uscente una proposta di emendamento costituzionale volta a mantenere lo stanziamento di bilancio in questi settori emergenziali.

Per governare Lula ha bisogno di una coalizione più ampia di quella che l’ha sostenuto nel processo elettorale, ma le forze a sinistra del PT sono critiche rispetto all’assenza di prospettive precise nella sfera culturale e ideologica, nonché all’egemonia di un social-liberalismo ancorato nel patto costituzionale del 1988. Soprattutto, Lula dovrà affrontare un’opposizione al Congresso più ampia che nel passato, con una capacità significativa di mobilitazione delle piazze.

---

<sup>35</sup> Nello Stato di Rio de Janeiro è stato rieletto il governatore Claudio Castro, del Partido Liberal (PL) – partito di Bolsonaro. A Minas Gerais, secondo più grande distretto elettorale del Paese, è stato rieletto il governatore Romeu Zema, del Partido Novo – piccolo partito ultraliberale che ha sofferto una riduzione significativa e si è diviso sul sostenere o meno Bolsonaro. Infine, il più grande Stato del Brasile, São Paulo, malgrado la rivalità regionale con Rio de Janeiro, ha eletto il carioca del Partido Republicanos – partito con egemonia dei leaders evangelici ed alleato di Bolsonaro.

<sup>36</sup> La necessità di riprendere con urgenza il Plano Nacional de Imunização – bloccato dalla politica negazionista –, di ricostituire il sistema industriale che fornisce il comparto sanitario (mancano infatti medicinali di base nelle reti sia pubblica che privata) e di gestire le immense code che si generano per l’accesso agli altri servizi sanitari.

<sup>37</sup> Sono necessarie nuove risorse per compensare i tagli di Bolsonaro, per risanare il bilancio delle università e degli istituti di istruzione, per affrontare le riforme della scuola media, per pianificare strategie per l’istruzione rivolte a bambini e adolescenti che non hanno potuto frequentare le scuole a causa dell’emergenza pandemica.

<sup>38</sup> Il *Bolsa Família* o *Auxílio Brasil* non ha un bilancio preciso e consolidato in grado di fornire un reddito base di cittadinanza a più di 21 milioni di persone.

4 • 2 • 2022



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

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società



## Lula ha vinto, Bolsonaro non è sconfitto

*M. Morra*

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## **Lula ha vinto, Bolsonaro non è sconfitto**

*Marco Morra\**

### *Abstract*

The electoral victory of Lula Inácio da Silva in Brazil consolidates the affirmation of a new progressive wave in the Latin American region. However, left-wing governments will have to face serious constraints, between the need to find agreements with the more moderate parliamentary forces and the aggressiveness of the neo-conservative right, starting with Bolsonaroism.

*Keywords:* Bolsonaroism – Brazil – Latin America – Lula Inácio da Silva – Progressivism.

---

\* Dottorando con borsa in Studi Internazionali. Dipartimento di Scienze Umane e Sociali, Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.



La vittoria di Luis Inácio Lula da Silva alle elezioni presidenziali dello scorso 30 ottobre in Brasile comporta la momentanea interruzione della reazione neoliberista ai governi progressisti del primo quindicennio del XXI secolo<sup>1</sup>, che ha avuto in Jair Bolsonaro il suo principale rappresentante nel subcontinente, e consolida una nuova stagione di esecutivi che possiamo collocare alla sinistra dello scacchiere politico, dopo la vittoria di López Obrador in Messico, Luis Arce in Bolivia, Alberto Fernández in Argentina, Pedro Castillo in Perù, Gabriel Boric in Cile, Xiomara Castro in Honduras e Gustavo Petro in Colombia. Se Bolsonaro non ha ottenuto il secondo mandato presidenziale, tuttavia il bolsonarismo resta un avversario temibile. Il presidente uscente, infatti, può ancora contare sull'appoggio delle chiese evangeliche e dell'industria agroalimentare<sup>2</sup>, nonché sul consenso di una larga parte della popolazione, come ha dimostrato il ballottaggio perso con oltre cinquantotto milioni di voti ottenuti, ovvero appena l'1,8% dei suffragi in meno del suo concorrente. D'altra parte, la coalizione che lo sostiene ha ottenuto il maggior numero di seggi relativi in entrambe le camere e guadagnato i governatorati di quattordici Stati, a cominciare da quelli più popolosi di São Paulo e Rio de Janeiro<sup>3</sup>. Lula non solo eredita un paese diviso e più povero di quello che aveva lasciato dopo il suo secondo mandato (2007-2010), bensì rischia di non trovare sufficienti margini di manovra per realizzare le politiche sociali e redistributive a cui aspira, nei limiti di un'intesa con gli altri partiti dell'arco democratico senza la quale non potrebbe raggiungere la maggioranza parlamentare necessaria ad assicurare la governabilità del paese.

La minaccia della destra più intransigente ha già costretto il leader del Partido dos Trabalhadores a cercare appoggi in settori del centro e perfino del centro-destra, da cui proviene il suo candidato vicepresidente, Geraldo Alckmin<sup>4</sup>, cosicché il tentativo di realizzare una conciliazione nazionale e democratica tra le parti sociali non renderà facile neppure l'attuazione delle riforme minime per garantire inclusione e diritti sociali, mentre del tutto inverosimile, a nostro avviso, risulterà la realizzazione dell'ambizioso progetto di creazione di una moneta sudamericana, che svincolerebbe le economie della regione dal dollaro, attraverso l'istituzione di

---

<sup>1</sup> Una prima stagione progressista in America Latina può essere situata tra il 1999, anno d'inizio della rivoluzione bolivariana, e i primi anni '10 del secolo, chiudendosi con la morte di Chávez nel 2013, la vittoria del macrismo in Argentina e il processo di impeachment contro Dilma Rousseff in Brasile, entrambi alla fine del 2015, la svolta liberista di Lenin Moreno in Ecuador, nel 2017 (Cfr. Emir Sader, *El enigma de América Latina. La izquierda del siglo XXI*, Santiago del Cile, Pehuén Editores, 2022).

<sup>2</sup> C. Villard Duran, *Agronegocio: el bolsonarismo che no se va*, in *Nueva sociedad*, novembre 2022, [nuso.org/articulo/bolsonarismo-bolsonaro-agronegocio-lula/](https://nuso.org/articulo/bolsonarismo-bolsonaro-agronegocio-lula/).

<sup>3</sup> C. Malamud, R. Núñez Castellano, *Brasil, empieza el futuro*, in [realinstitutoelcano.org](https://realinstitutoelcano.org), 2 novembre 2022, [realinstitutoelcano.org/comentarios/brasil-empieza-el-futuro/](https://realinstitutoelcano.org/comentarios/brasil-empieza-el-futuro/).

<sup>4</sup> N. Galarraga Gortázar, *Il ritorno di Lula alla guida del Brasile*, in *Internazionale*, 4 novembre 2022, [internazionale.it/magazine/naiara-galarraga-gortazar/2022/11/03/il-ritorno-di-lula-alla-guida-del-brasile](https://internazionale.it/magazine/naiara-galarraga-gortazar/2022/11/03/il-ritorno-di-lula-alla-guida-del-brasile).

una Banca Centrale Sudamericana, al fine di rafforzare l'integrazione economica dei paesi del Mercosur e del CELAC<sup>5</sup>.

Una situazione non molto diversa è quella di Gabriel Boric, in Cile, e di Gustavo Petro, in Colombia. Entrambi hanno saputo avvantaggiarsi del radicalismo emerso durante le rivolte sociali che hanno scosso i rispettivi paesi negli ultimi anni, ma con scarsi margini di distacco dai loro avversari e senza l'ottenimento della maggioranza parlamentare.

In carica dall'11 marzo del 2022, l'attuale presidente del Cile ha vinto il ballottaggio contro l'avversario di estrema destra, José Antonio Kast, con il 55,8% dei voti contro il 44,1%, alla testa di una coalizione di sinistra composta da Frente Amplio e Partito Comunista, e sulla base di un programma non di certo massimalista, ma che risponde alle istanze sociali espresse dal suo elettorato<sup>6</sup>. Prima di essere eletto, Boric prometteva la riforma del sistema pensionistico, il recupero di 500 mila posti di lavoro per le donne, la creazione di un sistema sanitario pubblico e universale, la riduzione dell'orario lavorativo a quaranta ore settimanali, l'aumento del salario minimo, il condono dei debiti contratti da oltre un milione di studenti universitari, la creazione di 260 mila alloggi pubblici, la riforma del sistema tributario in senso progressivo e l'introduzione di una tassa sui grandi patrimoni e di royalty per le società private dell'estrazione del rame. Ad oggi, tuttavia, importanti misure come l'abolizione della legge sulla pesca, che attribuisce il monopolio ittico a sette grandi compagnie, la riforma delle pensioni, che dovrebbe migliorare la situazione di centinaia di migliaia di pensionati costretti a vivere al di sotto della soglia di povertà, e la riforma tributaria sono ostaggio di un dibattito parlamentare che rischia di rimanere senza vie d'uscita. Per realizzare le riforme richieste dal suo elettorato, Boric deve fare i conti con l'opposizione, maggioritaria in parlamento, e con un alleato scomodo, il centro-sinistra, il cui appoggio è risultato indispensabile alla vittoria contro Kast e per conservare la maggioranza governativa<sup>7</sup>. L'alleanza con radicali, socialisti e social-liberali, infatti, prosegue non senza significative divergenze, emerse dapprima durante i lavori della Convenzione costituente e il referendum del 4 settembre 2022, allorché una parte del centro e del centro-sinistra, guidata dagli ex presidenti Eduardo Frei Ruiz-Tagle (DC) e Ricardo Lagos (PPD), ha bocciato il testo costituzionale proposto dalla Convenzione, poi in occasione dell'intenso dibattito parlamentare sul TPP (Trans-Pacific Partnership), approvato in via definitiva al

---

<sup>5</sup> E. Sader, *El futuro de América Latina*, in *Pagina 12*, 25 novembre 2022, [pagina12.com.ar/500652-el-futuro-de-america-latina](http://pagina12.com.ar/500652-el-futuro-de-america-latina).

<sup>6</sup> La corrispondenza può essere verificata confrontando il programma elettorale della coalizione di Boric con i risultati di un'inchiesta realizzata da tredici università cilene che raccoglie le istanze sociali di 1.233 assemblee cittadine durante l'*estallido social*, la rivolta che ha scosso il paese andino tra il 18 ottobre 2019 e il 12 marzo 2020. Cfr. *Demandas prioritarias y propuestas para un Chile diferente*, 2021, [ulagos.cl/wp-content/uploads/2021/04/Demandas-prioritarias-y-propuestas-para-un-Chile-diferente.pdf](http://ulagos.cl/wp-content/uploads/2021/04/Demandas-prioritarias-y-propuestas-para-un-Chile-diferente.pdf).

<sup>7</sup> R. Montes, *Escenario de futuro. Boric, un presidente obligado a los grandes acuerdos*, in *El País*, 4 settembre 2022, [elpais.com/chile/2022-09-04/que-pone-en-juego-el-gobierno-de-gabriel-boric-en-el-plebiscito-por-una-nueva-constitucion.html#?rel=mas](http://elpais.com/chile/2022-09-04/que-pone-en-juego-el-gobierno-de-gabriel-boric-en-el-plebiscito-por-una-nueva-constitucion.html#?rel=mas).

Senato lo scorso 12 ottobre. Il trattato, osteggiato risolutamente da Partito Comunista e Frente Amplio, ha ottenuto il favore dell'opposizione conservatrice e suscitato divisioni in seno ai partiti di Socialismo Democratico, tra cui il PS (Partito Socialista) e il PPD (Partito per la Democrazia), che integrano la coalizione governativa.

Non molto diversa è la situazione di Petro in Colombia, costretto finora a governare con l'appoggio parlamentare di forze del centro e del centro-destra, come il Partito Liberale, l'Alianza Verde e il Partito dell'Unione. Pur riuscendo a mobilitare l'elettorato più giovane e quello tradizionalmente astensionista, nell'elezione con il più alto tasso di partecipazione degli ultimi 20 anni (58%), l'attuale presidente colombiano ha vinto il ballottaggio dello scorso 19 giugno con solo il 50,4% dei suffragi contro il 47,2% del suo avversario, Rodolfo Hernández, uomo d'affari e candidato indipendente che ha cercato d'intercettare la domanda di cambiamento della popolazione con la proposta di un'alternativa populista al sistema dei partiti tradizionali<sup>8</sup>. Negli ultimi quattro anni Petro è riuscito a formare un'ampia ed eterogenea coalizione di sinistra, il *Pacto Histórico*, che riunisce forze politiche diverse e movimenti sociali, mettendo insieme politici navigati del centro, come il liberale Luis Fernando Velasco, e leader sociali carismatici, come Francia Márquez, ora vicepresidente. Dopo aver ottenuto la fiducia dell'elettorato più svantaggiato, canalizzando le istanze sociali emerse durante le mobilitazioni popolari del 2019 e del 2021, rimane da verificare quali siano, in questo largo spettro di posizioni e di alleanze, i margini di cui dispone il governo per l'attuazione di misure divisive come la riforma agraria, la lotta al latifondo e la riforma tributaria prevista per finanziare l'agenda sociale e le politiche del lavoro, nell'intento di riequilibrare le enormi disuguaglianze da cui è afflitto il paese<sup>9</sup>.

A ben vedere, se le sinistre si pongono nuovamente alla guida dei paesi latinoamericani, molte delle sfide che dovranno affrontare restano di non facile realizzazione. I dati macroeconomici evidenziano che le economie della regione attraversano una fase di difficoltà e d'incertezza, dovuta a una molteplicità di fattori. Nel 2020, il rallentamento dell'economia mondiale, causato dalla pandemia di Covid-19, ha prodotto una precipitazione del PIL nella regione di sette punti percentuali, da cui la maggior parte delle economie nazionali non si è ancora ripresa. Nel 2021, infatti, il tasso medio di crescita del PIL si è fermato al 6.5%, mentre si è constatato un aumento vertiginoso del tasso d'inflazione del 12.5% (dati CEPAL 2021)<sup>10</sup>. A partire dalla metà del 2021, l'aumento dell'inflazione ha

---

<sup>8</sup> C. Malamud, R. Nuñez Castellano, *Elecciones en Colombia: de la polarización y fragmentación electoral al reto de gobernabilidad para Gustavo Petro*, in *realinstitutoelcano.org*, 7 luglio 2022, [realinstitutoelcano.org/analisis/elecciones-en-colombia-de-la-polarizacion-y-fragmentacion-electoral-al-reto-de-gobernabilidad-para-gustavo-petro/](https://realinstitutoelcano.org/analisis/elecciones-en-colombia-de-la-polarizacion-y-fragmentacion-electoral-al-reto-de-gobernabilidad-para-gustavo-petro/).

<sup>9</sup> J. Gómez Delgado, *La izquierda se prepara para gobernar Colombia*, in *Nueva sociedad*, giugno 2022, [nuso.org/articulo/izquierda-colombia-petro-marquez-gobierno/](https://nuso.org/articulo/izquierda-colombia-petro-marquez-gobierno/).

<sup>10</sup> I dati relativi all'indice d'inflazione nella regione non considerano l'andamento del fenomeno in Argentina e Venezuela, dove l'alta inflazione può essere considerata un fattore strutturale. Tutti i dati e i grafici del CEPAL che abbiamo consultato per l'articolo sono liberamente accessibili al seguente indirizzo: [statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es](https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es).

costituito un fattore ulteriore di difficoltà per i paesi dell'area. La combinazione di svalutazione delle monete locali, causata dalle politiche monetarie restrittive decise dalla *Federal Reserve*, e aumento dell'inflazione importata, vincolata all'andamento dei prezzi negli USA, continua ad aggravare l'inflazione interna, mentre l'aumento dei tassi d'interesse rischia di rendere insostenibile gli alti livelli di indebitamento raggiunti durante la pandemia<sup>11</sup>. Tutto ciò riduce il margine di agibilità dei governi progressisti e rende più difficile soddisfare le richieste di cambiamento della popolazione.

Nel caso specifico del Brasile, il tasso di crescita annuo ha subito un rallentamento significativo sin dal 2015, restando attualmente al di sotto della media della regione (+4,6% nel 2021, ma -3,9% nel 2020), mentre l'alta inflazione, cresciuta del 10,7% nel 2021 (dati CEPAL), compromette significativamente le condizioni di vita di una parte della popolazione. In questa situazione la disciplina fiscale e il controllo della spesa pubblica potrebbero rivelarsi necessari al sostegno dell'economia, ma d'impedimento alle politiche sociali necessarie a far fronte all'aumento della povertà e della disoccupazione nel paese<sup>12</sup>. Le principali promesse della campagna elettorale di Lula per il 2022 erano rivolte alla base della piramide sociale: combattere la povertà, aumentare l'occupazione, il reddito e l'accesso all'assistenza sanitaria. Queste politiche sono fondamentali, ma non è possibile ripetere la formula di vent'anni fa, quando la congiuntura economica positiva permetteva di favorire l'inclusione sociale e l'accesso al benessere e all'istruzione senza compromettere gli interessi dei grandi gruppi privati. Nello scenario economico attuale, sarà necessario prelevare dai più ricchi per aumentare il livello di vita dei più poveri.

Un utile termine di paragone risultano ancora una volta il Cile e la Colombia, la cui situazione economica è parzialmente più solida di quella del Brasile. I due paesi, infatti, possono vantare gli indici di crescita più alti della regione (+11,7% per il Cile, +10,7% per la Colombia, dati CEPAL 2021), recuperando già nel 2021 il deficit dell'anno precedente (-6% per il Cile, -7% per la Colombia, dati CEPAL 2020), con proiezioni positive per il futuro<sup>13</sup>. Malgrado questi dati positivi, la situazione dei due paesi resta fragile per gli effetti negativi dell'inflazione e le incertezze dello scenario internazionale. In Cile, l'indice d'inflazione quest'anno ha toccato il record dal 1994 di 13.1%<sup>14</sup>, con gravi ricadute non solo economiche, ma sociali, in un paese già afflitto dalle disuguaglianze, dove, secondo il World Inequality Report 2022, l'1% più ricco della popolazione concentra il 49,6% della

---

<sup>11</sup> *Vencer la inflación: el desafío más inmediato para América Latina*, in *realinstitutoelcano.org*, 22 novembre 2022, [realinstitutoelcano.org/analisis/vencer-la-inflacion-el-desafio-mas-inmediato-para-america-latina/](https://realinstitutoelcano.org/analisis/vencer-la-inflacion-el-desafio-mas-inmediato-para-america-latina/).

<sup>12</sup> Il tasso di povertà e quello di povertà assoluta hanno raggiunto rispettivamente il 24,3% e l'8,3% nel 2021, mentre si stima che il 13,2% della popolazione rimane senza un impiego (dati CEPAL 2021).

<sup>13</sup> La Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) stima la crescita del PIL colombiano del 6,1% nel 2022 e del 2,3% nel 2023.

<sup>14</sup> R. Montes, *La inflación crece en Chile el 13,1%*, in *El País*, 8 agosto 2022, [elpais.com/chile/2022-08-08/la-inflacion-crece-en-chile-el-13-1-interanual-el-mayor-indice-desde-1994.html](https://elpais.com/chile/2022-08-08/la-inflacion-crece-en-chile-el-13-1-interanual-el-mayor-indice-desde-1994.html).

ricchezza totale<sup>15</sup>. In Colombia, invece, ai problemi causati dall'inflazione si aggiungono l'alto deficit fiscale, l'aumento della disoccupazione (13,3% nel 2021) e l'indice di povertà e di povertà estrema più elevati della regione, che raggiungono rispettivamente il 35.4% e il 15% della popolazione (dati CEPAL 2021).

Di certo, la recessione economica che si prospetta nello scenario globale rischia di compromettere la lotta per «la igualdad y la justicia» promessa dai governi progressisti<sup>16</sup>. In Brasile, così come in Colombia e in Cile, una riforma che corregga la tassazione iniqua potrebbe essere il primo passo, benché per farlo, il nuovo governo di Lula, al pari dei suoi omologhi nella regione, dovrà affrontare il malcontento delle classi privilegiate. D'altra parte, l'impegno assunto tanto dal nuovo presidente del Brasile, quanto da Petro in Colombia, contro la deforestazione dell'Amazzonia e la spoliazione delle risorse naturali dovrà fare i conti con lo sfruttamento intensivo e sregolato dei grandi gruppi privati. Non si può negare, infine, il dato fondamentale che un cambiamento strutturale nei paesi della regione implicherebbe il superamento del modello estrattivista, che attribuisce alle loro economie il ruolo subalterno di esportatrici di materie prime nel mercato mondiale. In tutti questi casi, sono i pilastri stessi del neoliberismo che dovrebbero essere messi in discussione, come la subalternità dello Stato al mercato, la preminenza del settore privato nel campo dei beni e dei servizi essenziali, le liberalizzazioni a favore delle industrie agroalimentare, forestiera ed estrattiva.

A complicare la situazione, in molti paesi dell'America Latina, a cominciare dal Brasile, le destre neoconservatrici e ultraliberale, sul modello di Donald Trump e Bolsonaro, dispongono di un solido consenso elettorale, restano ben radicate nelle istituzioni e detengono il controllo di importanti mezzi di comunicazione. Se la rappresentanza del Partito Repubblicano di Kast resta molto contenuta nel Congresso cileno, l'attività del partito incalza la destra tradizionale di Sebastián Piñera, ponendosi come elemento di disturbo nel sistema politico-istituzionale e, in prospettiva, come pericoloso concorrente<sup>17</sup>. D'altra parte, il colpo di Stato che ha spodestato il presidente Evo Morales in Bolivia, il 10 novembre 2019, interrompendo l'attuazione del suo programma di nazionalizzazione del gas e del litio, è rivelatore della fragilità delle democrazie latinoamericane<sup>18</sup>. Infine, se l'esempio di Pedro Castillo in Perù mostra che il tentativo di un cambiamento radicale del modello economico attuato dall'interno delle istituzioni porti a una situazione di paralisi parlamentare e di ingovernabilità di fatto<sup>19</sup>, quello opposto di Boric in Cile rende chiaro che il dialogo con il centro, mentre assicura le condizioni istituzionali della governabilità, non garantisce sufficienti margini di agibilità

---

<sup>15</sup> Cfr. [wir2022.wid.world/](http://wir2022.wid.world/).

<sup>16</sup> S. Torrado, *Las cinco principales economías de América Latina estarán gobernadas por primera vez por la izquierda*, in *El País*, 31 ottobre 2022, [elpais.com/internacional/2022-10-30/las-cinco-principales-economias-de-america-latina-estaran-gobernadas-por-primera-vez-por-la-izquierda.html](http://elpais.com/internacional/2022-10-30/las-cinco-principales-economias-de-america-latina-estaran-gobernadas-por-primera-vez-por-la-izquierda.html).

<sup>17</sup> L. Pérez, *La derecha se transforma*, in *Monde diplomatique*, edizione cilena, novembre 2022.

<sup>18</sup> *Golpe de Estado en Bolivia*, in *Monde diplomatique*, edizione cilena in linea, 13 novembre 2019, [lemondediplomatique.cl/golpe-de-estado-en-bolivia.html](http://lemondediplomatique.cl/golpe-de-estado-en-bolivia.html).

<sup>19</sup> J. Fawks, *Nos ha ido mal con tanta inestabilidad política*, in *El País*, 8 dicembre 2022, [elpais.com/internacional/2022-12-08/nos-ha-ido-mal-con-tanta-inestabilidad-politica.html](http://elpais.com/internacional/2022-12-08/nos-ha-ido-mal-con-tanta-inestabilidad-politica.html).

politica per la realizzazione di riforme strutturali che correggano le disuguaglianze, come richiesto dalle alte aspettative degli elettori. Il rischio che ne consegue è la precipitazione dei consensi, come verificato dallo stesso Boric, passando dal 20% al 68% di disapprovazione in appena sette mesi dall'inizio del suo mandato<sup>20</sup>.

La questione merita un maggiore approfondimento. A ben vedere, infatti, in tredici delle ultime quattordici elezioni presidenziali tenutesi in America Latina, tra il 2019 e il 2022, ha vinto l'opposizione e solo in Nicaragua il partito al potere. Il centro-destra ha vinto in cinque paesi (El Salvador, Guatemala e Uruguay nel 2019; Ecuador nel 2021; Cosa Rica nel 2022); negli altri, le più diverse opzioni della sinistra (Panama e Argentina nel 2019; Bolivia e Repubblica Dominicana nel 2020; Perù, Honduras e Cile nel 2021; Colombia nel 2022). In questo contesto, risulta problematico parlare di uno spostamento dell'elettorato verso la sinistra. Bisognerebbe piuttosto constatare che il voto dei cittadini negli ultimi anni si è orientato a punire le classi dirigenti e i partiti al potere, a prescindere dalla loro collocazione sullo scacchiere politico. Le cause di queste oscillazioni vanno individuate nel deterioramento delle condizioni sociali, nell'aumento della povertà e nella mancanza di prospettive per la classe media impoverita, nel corso di una congiuntura economica negativa che la regione ha attraversato tra il 2013 e il 2019, prima ancora di andare incontro all'accentuarsi degli squilibri nel 2020, per gli effetti della pandemia, e nel 2021-2022, per le tensioni inflazionistiche e la guerra in Ucraina. L'aumento del malcontento sociale, quindi, si è tradotto in un voto punitivo per i partiti e i presidenti al potere, che ha colpito un insieme eterogeneo di governi di destra e di sinistra<sup>21</sup>.

Lo scenario economico negativo e le difficili condizioni di governabilità nella regione, con governi che non hanno la maggioranza in parlamento e riscontrano difficoltà, in taluni casi importanti, a formare alleanze a causa della frammentazione politica, fanno temere che l'elettorato, frustrato nelle sue aspettative, possa continuare a esprimere un voto punitivo nei confronti dei partiti al potere. Sarà possibile per le sinistre della regione inventare una politica progressista che concili un riformismo radicale con le esigenze della governabilità? È molto probabile che i governi di sinistra avranno non poche difficoltà ad articolare le riforme strutturali e le politiche redistributive necessarie a preservare il consenso delle fasce più svantaggiate della popolazione se proveranno a farlo nel quadro del consociativismo, e non invece affidandosi alle mobilitazioni sociali, che hanno preceduto in questi anni e preparato in maniera forse determinante l'ascesa della sinistra.

---

<sup>20</sup> C. Montes, *Sin luna de miel: por qué la popularidad de Gabriel Boric está por debajo del 30% en Chile*, in *El País*, 22 ottobre 2022, [elpais.com/chile/2022-10-22/sin-luna-de-miel-por-que-la-popularidad-de-gabriel-boric-esta-por-debajo-del-30-en-chile.html](https://elpais.com/chile/2022-10-22/sin-luna-de-miel-por-que-la-popularidad-de-gabriel-boric-esta-por-debajo-del-30-en-chile.html).

<sup>21</sup> Cfr. C. Malamud, R. Nuñez Castellano, *Elecciones en Colombia: de la polarización y fragmentación electoral al reto de gobernabilidad para Gustavo Petro*, cit.

4 • 2 • 2022



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

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società



## Gli Stati Uniti “arsenale della democrazia”. Il Lend-Lease Act dalla Seconda guerra mondiale alla guerra in Ucraina

*M. Merlati, D. Vignati*

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## **Gli Stati Uniti “arsenale della democrazia”: il *Lend-Lease Act* dalla Seconda guerra mondiale alla guerra in Ucraina**

*Mariele Merlati e Daniela Vignati\**

### *Abstract*

According to the U.S. Department of Defense, up until December 2022 the Biden Administration has invested approximately \$20 billion in security assistance to Ukraine. Part of this total amount has been allocated under the provisions of Public Law 117-118, known as “Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022”. Passed by the Congress earlier this year, such law clearly evokes the nearly homonymous act of 1941. The essay intends to bring some historical perspective into the analysis of the current U.S. effort to support Ukraine.

*Keywords:* Lend-Lease Act – U.S. support to Ukraine – U.S. and WWII – U.S. and war in Ukraine.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. 2. La legge Affitti e Prestiti del 1941. 3. La legge Affitti e Prestiti 2.0 (2022).

---

\* Mariele Merlati è Professoressa Associata in Storia delle relazioni internazionali (SPS/06) presso il Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici dell’Università degli Studi di Milano. Daniela Vignati è ricercatrice in Storia delle relazioni internazionali (SPS/06) presso il medesimo Dipartimento. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.



## 1. Introduzione

Risale allo scorso 9 dicembre la più recente tranche di forniture militari approvata dal governo statunitense a favore dell'Ucraina impegnata a resistere all'aggressione scatenata dalla Federazione Russa il 24 febbraio. Alla stessa data, secondo quanto reso noto dal Dipartimento della Difesa, gli Stati Uniti avevano messo a disposizione dell'Ucraina armi ed equipaggiamenti militari per un ammontare che complessivamente sfiorava i 20 miliardi di dollari dall'inizio della guerra<sup>1</sup>. Tra le misure adottate per garantire un simile flusso, quella che maggiormente ha colpito media e opinione pubblica è la legge "Affitti e Prestiti del 2022 per la Difesa della Democrazia in Ucraina" ("*Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022*"). Una legge, entrata in vigore nel maggio di quest'anno, che semplifica notevolmente le procedure attraverso cui il Presidente può affittare o prestare beni militari all'Ucraina e ad altri stati dell'Europa orientale. Una legge che suggestivamente evoca, fin dalla sua stessa denominazione ufficiale, quella approvata dal Congresso statunitense nel 1941, che consentì al Presidente Roosevelt di sostenere, ben prima dell'attacco di Pearl Harbor, lo sforzo bellico della Gran Bretagna e dell'Unione Sovietica contro la Germania nazista. La storia ha così fatto prepotentemente irruzione nel dibattito politico statunitense e i riferimenti alle vicende della Seconda guerra mondiale si sono intrecciati alla cronaca delle iniziative adottate dall'amministrazione Biden a favore dell'Ucraina.

In questo binario parallelo tra cronaca e storia si inquadra questo breve contributo che, senza voler indulgere nella ricerca ossessiva di parallelismi forzati, intende più semplicemente mettere a disposizione lo sguardo dello storico sui richiami al passato che hanno punteggiato il discorso politico statunitense negli ultimi mesi.

## 2. La Legge Affitti e Prestiti del 1941

Era l'8 dicembre del 1940 quando Franklin Delano Roosevelt ricevette una lettera destinata a cambiare non solo le sorti del secondo conflitto mondiale, ma anche la storia delle relazioni anglo-americane nel XX secolo. Era firmata Winston Churchill ed era passato quasi un mese da quando il *Former Naval Person* britannico – così Churchill, anche da Primo ministro, amava amichevolmente firmarsi nella fittissima corrispondenza con il Presidente degli Stati Uniti<sup>2</sup> – si era

---

<sup>1</sup> Si veda il comunicato ufficiale del Dipartimento della Difesa, consultabile all'indirizzo <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3241679/275-million-in-additional-assistance-for-ukraine/>. Il dato è aggiornato al momento in cui il presente contributo va in stampa.

<sup>2</sup> Winston Churchill era entrato nel governo Chamberlain nel ruolo di Primo Lord dell'Ammiragliato e nella sua prima lettera a Churchill, Franklin D. Roosevelt aveva fatto menzione della comune esperienza in materia navale (Roosevelt stesso aveva servito come Assistant Secretary della Marina negli anni di Wilson). Da lì, l'ironica abitudine di Churchill di firmarsi *Naval Person* nella corrispondenza con il Presidente statunitense, etichetta poi declinata in *Former Naval Person*, una volta diventato Primo ministro.

congratolato con Roosevelt per la sua terza vittoria elettorale, confidando di aver pregato il cielo per la sua rielezione<sup>3</sup>. A dicembre, in quella che lui stesso avrebbe poi definito una delle lettere più importanti scritte in tutta la sua vita<sup>4</sup>, Winston Churchill descriveva al Presidente americano la drammatica situazione sul campo a seguito della caduta della Francia e l'immane sforzo che la nazione britannica stava sostenendo per fermare l'avanzata tedesca e difendere le democrazie. Lo stato di sofferenza delle finanze britanniche obbligava Churchill, nelle sette pagine della sua missiva, a un disperato grido di aiuto e a un accurato appello alla solidarietà anglo-americana. «È vicino il momento – scriveva Churchill a Roosevelt – in cui non saremo più in grado di pagare per spedizioni e forniture»<sup>5</sup>. La Gran Bretagna aveva infatti fino ad allora pagato i rifornimenti militari che gli Stati Uniti le avevano inviato secondo quanto previsto dalla legge “*Cash and Carry*” emendata nel 1939. Ora, nel dicembre del 1940, non era più in grado di farlo. Concludeva dunque Churchill nella sua lettera:

Se anche lei è convinto come lo sono io, Presidente, che la sconfitta della tirannide nazista e fascista sia questione di prioritaria importanza per gli Stati Uniti così come per tutto l'emisfero occidentale, consideri allora questa mia missiva non come una richiesta di aiuto, ma come l'affermazione della minima azione necessaria per il raggiungimento del nostro obiettivo comune<sup>6</sup>.

È Harry Hopkins, amico fidato del Presidente Roosevelt, da questi scelto prima per guidare il Dipartimento del commercio e poi, durante la guerra, per ricoprire la delicata posizione di Consulente personale del Presidente, a raccontare quale fu la reazione di Roosevelt alla ricezione della lettera di Churchill. Roosevelt era, con Hopkins, sull'incrociatore *Tuscaloosa*, in crociera nei Caraibi quando gli venne recapitata la lettera. «Non seppi per molto tempo che cosa pensasse, se pure pensava qualcosa – avrebbe detto Harry Hopkins – ma poi mi convinsi che si stava ricarburando, come spesso fa quando ha l'aria di essere a riposo e senza pensieri. Così gli feci qualche domanda. Infine, una sera, all'improvviso, sbottò fuori lui [...] con l'intero programma. Non sembrava avere un'idea chiara del modo come svolgerlo legalmente però non nutriva dubbio alcuno che una via l'avrebbe trovata»<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> J.M. Burns, *Roosevelt*, dall'Oglio Editore, 1972, 20.

<sup>4</sup> R. Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, Oxford University Press, 1995, 254.

<sup>5</sup> *The British Prime Minister (Churchill) to President Roosevelt*, London, December 7, 1940, in *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers, 1940. The British Commonwealth, the Soviet Union, the Near East and Africa*, Volume III, U.S. Government Printing Office, 1940, 18-26. La lettera, scritta in data 7 dicembre, è stata inviata nella mattinata dell'8 dicembre e registrata con data 8 dicembre nei registri britannici. Le prime bozze della lettera sono pubblicate in W.F. Kimball (Ed.), *Churchill and Roosevelt. The Complete Correspondence, October 1933-November 1942*, Princeton University Press, 1984, 87-110.

<sup>6</sup> *The British Prime Minister (Churchill) to President Roosevelt*, London, December 7, 1940, cit., 26.

<sup>7</sup> J.M. Burns, *Roosevelt*, cit., 40.

Si apriva così la strada che avrebbe portato il Congresso statunitense, da lì a quattro mesi, ad approvare la legge “*Lend-Lease*”. Primo atto di questo processo fu l’attenta e lungimirante opera di sensibilizzazione dell’opinione pubblica realizzata dal Presidente Roosevelt. Fu lo spazio di una conferenza stampa quello di cui Roosevelt approfittò per un primo messaggio alla nazione. Se la Gran Bretagna e la guerra erano ancora avvertite come troppo lontane dall’opinione pubblica americana, si rendeva necessario invocare una analogia ben più familiare, quella metafora, cioè, destinata a segnare la storia della retorica presidenziale, ben oltre l’esperienza rooseveltiana.

Bene – disse Roosevelt ai giornalisti quel giorno – lasciate che vi faccia un esempio illustrativo. Supponete che la casa del mio vicino prenda fuoco e io abbia una pompa da giardino. Se riesco a dargli la mia pompa, io posso aiutarlo a spegnere l’incendio. Ora, che cosa faccio? Non gli dico prima di fare l’operazione: ‘Amico, la pompa mi costa 15 dollari e 15 dollari me lo dovete pagare’. La transazione, invece, è questa: io non chiedo i 15 dollari, ma voglio indietro, a incendio domato, la mia pompa<sup>8</sup>.

La Gran Bretagna bruciava e gli Stati Uniti erano gli unici a poterla soccorrere. Folle sarebbe stato condizionare quell’aiuto al pagamento di una somma di cui i britannici non disponevano più, così come folle sarebbe stato negare aiuto al proprio vicino di casa. Neanche due settimane dopo, il 29 dicembre, rivolgendosi direttamente al popolo americano in una delle sue più note conversazioni al caminetto, Roosevelt così si esprese: «Noi dobbiamo essere il grande arsenale della democrazia. Per noi questa è un’emergenza non meno grave della guerra [...]. Non ci saranno vacillamenti nella nostra decisione di aiutare la Gran Bretagna»<sup>9</sup>. E pochi giorni dopo, ancora, nel suo discorso sullo Stato dell’Unione del 6 gennaio Roosevelt enunciò davanti al Congresso le quattro libertà fondamentali per l’affermazione delle quali anche gli Stati Uniti avrebbero dovuto dare il loro contributo: la libertà di parola, di religione, la libertà dal bisogno e dalla paura<sup>10</sup>.

L’opera di sensibilizzazione attuata da Roosevelt ebbe successo e, non senza un intenso dibattito al Congresso, destinato ad avere risonanza in tutto il paese, la legge venne approvata con una maggioranza al Senato di 60 voti a 31 e, alla Camera dei Rappresentanti, di 317 a 71. Il “*Lend-Lease Act (H.R. 1776)*” entrò così in vigore l’11 marzo 1941, e consentì da quel momento al Presidente di vendere, affittare o prestare, alle condizioni da lui ritenute opportune, armi, munizioni, generi alimentari e qualsiasi altro strumento di difesa a quei paesi la cui tutela egli avesse giudicato vitale per gli Stati Uniti. Fu, è evidente, la Gran Bretagna il primo paese

---

<sup>8</sup> F.D. Roosevelt, *Press Conference*, December 17, 1940. Il testo del discorso è reperibile in *The American Presidency Project*, [presidency.ucsb.edu/documents/press-conference-3](http://presidency.ucsb.edu/documents/press-conference-3). La traduzione proposta è riportata da J. M. Burns, *Roosevelt*, cit., 41.

<sup>9</sup> F.D. Roosevelt, *Fireside Chat*, December 29, 1940, in *The American Presidency Project*, [presidency.ucsb.edu/documents/fireside-chat-9](http://presidency.ucsb.edu/documents/fireside-chat-9).

<sup>10</sup> F.D. Roosevelt, *Annual Message to Congress on the State of the Union*, January 6, 1941, in *The American Presidency Project*, [presidency.ucsb.edu/documents/annual-message-congress-the-state-of-the-union](http://presidency.ucsb.edu/documents/annual-message-congress-the-state-of-the-union).

interessato. Quando solo tre mesi più tardi, tuttavia, il 22 giugno la Germania nazista attaccò l'Unione Sovietica con l'operazione Barbarossa, Churchill dichiarò senza esitazione che la Gran Bretagna avrebbe fornito ogni aiuto possibile alla Russia e al popolo russo e avrebbe fatto appello ai suoi amici e alleati in tutto il mondo perché facessero lo stesso. Quello stesso giorno anche Franklin Delano Roosevelt rese noto, indirettamente, che gli Stati Uniti non avrebbero fatto mancare il loro aiuto a chi ora combatteva con la Gran Bretagna.

### **3. La Legge Affitti e Prestiti 2.0 (2022)**

Per una fortuita coincidenza della storia – o forse per una studiata e sapiente gestione del calendario dei lavori parlamentari – la nuova legge “Affitti e Prestiti” destinata a irrobustire il sostegno statunitense all'Ucraina nella guerra provocata dall'aggressione della Russia è stata emanata proprio nell'anniversario della vittoria sulla Germania nazista che l'Unione Sovietica – di cui la Russia è erede – riportò anche grazie agli aiuti della “Affitti e Prestiti” originaria.

La legge che così è entrata in vigore come *Public Law* 117-118 stabilisce:

Per gli anni fiscali 2022 e 2023 il Presidente può autorizzare il governo degli Stati Uniti ad affittare o prestare articoli di difesa al governo dell'Ucraina o ai governi dei paesi dell'Europa dell'Est interessati («*impacted*» nel testo in inglese) dall'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa per contribuire a rafforzare le capacità di difesa di quei paesi e proteggere le loro popolazioni civili da una invasione potenziale o dall'aggressione in corso ad opera delle forze armate del governo della Federazione Russa<sup>11</sup>.

È una legge che, contrariamente a quanto suggerito da sintesi poco accurate offerte dalla stampa<sup>12</sup>, non ripristina in alcun modo la norma del 1941, né del resto introduce una procedura del tutto inedita nell'ordinamento statunitense o attribuisce al Presidente poteri di cui già non disponesse (come è stato abbondantemente sottolineato dai legislatori statunitensi<sup>13</sup>, quello di prestare o affittare materiale bellico è stato conferito al Presidente dall'“Arms Export

---

<sup>11</sup> Il testo della legge è pubblicato sul sito del Congresso: [congress.gov/117/plaws/publ118/PLAW-117publ118.pdf](https://congress.gov/117/plaws/publ118/PLAW-117publ118.pdf).

<sup>12</sup> Si veda per tutte la cronaca pubblicata sull'edizione online dell'autorevole Washington Post, che genericamente riferisce di una legge che «updates a 1941 law the United States used to help its allies during World War II». Cfr. A.B Wang, *Biden signs Ukraine lend-lease act into law, expediting military aid*, The Washington Post, edizione online, 9 maggio 2022, [washingtonpost.com/politics/2022/05/09/president-biden-ukraine-lend-lease-signing/](https://www.washingtonpost.com/politics/2022/05/09/president-biden-ukraine-lend-lease-signing/).

<sup>13</sup> Cfr. la nota pubblicata sul suo sito personale dal Senatore del Texas John Cornyn, repubblicano, primo sponsor della legge in Senato, [cornyn.senate.gov/node/6528](https://cornyn.senate.gov/node/6528); cfr. anche gli interventi del Rappresentante democratico dello Stato di New York Gregory Meeks e del Rappresentante repubblicano della Carolina del Sud, Joe Wilson, in occasione del dibattito del 28 aprile 2022, [govinfo.gov/content/pkg/CREC-2022-04-28/pdf/CREC-2022-04-28-pt1-PgH4594-2.pdf#page=1](https://govinfo.gov/content/pkg/CREC-2022-04-28/pdf/CREC-2022-04-28-pt1-PgH4594-2.pdf#page=1).

Control Act” del 1976<sup>14</sup>); piuttosto, riconosce al titolare della Casa Bianca la possibilità di derogare ad alcuni vincoli previsti dalla legislazione vigente, allo scopo evidente di snellire i processi burocratici e rendere più tempestivi gli aiuti.

È una legge che ha goduto di un vasto consenso bipartisan che ne ha contrassegnato l'intero iter al Congresso, sin dal momento in cui il disegno di legge è stato depositato presso la “Commissione Affari Esteri” dal Senatore repubblicano John Cornyn. Ciò avveniva il 19 gennaio 2022, più di un mese prima dell'attacco russo ai danni dell'Ucraina, nelle settimane in cui si erano intensificati i segnali allarmanti delle intenzioni del governo di Mosca, e l'intelligence statunitense – nell'incredulità dell'Europa – ammoniva circa i rischi di una aggressione imminente. Malgrado l'inizio della guerra abbia sensibilmente modificato il significato e lo scopo del provvedimento – alla logica della deterrenza si è sostituita la necessità di contribuire alla difesa del paese aggredito –, immutato è rimasto il sostegno assicuratosi dal Partito repubblicano: la legge è così stata licenziata all'unanimità dal Senato e approvata con una schiacciante maggioranza di 417 voti a 10 dalla Camera dei Rappresentanti<sup>15</sup>.

In quel momento, il Partito repubblicano non controllava il Congresso, e non avrebbe quindi potuto ostacolare l'approvazione della legge; nondimeno, la convergenza registrata sulla legge tra democratici e repubblicani rappresenta un dato non trascurabile. Il sostegno garantito dal Partito repubblicano alla legge “Affitti e Prestiti” per l'Ucraina appare anzi addirittura straordinario se si considera come quel partito sembrasse all'epoca aver legato indissolubilmente il proprio destino a Donald Trump, che nei confronti della Russia aveva adottato una linea quantomeno ambigua (anche al di là delle interferenze russe in suo favore nella campagna elettorale per le presidenziali del 2016 – comunque ad oggi ampiamente documentate – o delle più recenti rivelazioni del New York Times secondo cui Trump avrebbe in cambio garantito a Putin l'acquiescenza degli Stati Uniti ad un'annessione de facto di parte dell'Ucraina)<sup>16</sup>.

Ancor più che nei voti espressi a favore della legge, la convergenza tra Partito repubblicano e Partito democratico è stata evidente nelle parole che li hanno accompagnati e nella logica ad esse sottesa. Così, nelle sue dichiarazioni di voto il Rappresentante democratico del Maryland, Steny Hoyer, si è inerpicato in una contorta duplice analogia paragonando gli ucraini sia ai britannici che il Congresso nel 1941 si prodigò per aiutare, sia agli stessi statunitensi che a Pearl Harbor subirono l'aggressione del Giappone, «non provocata, non giustificabile, non

---

<sup>14</sup> In particolare, a definire i poteri presidenziali in questo ambito è il Capitolo 6, nella sezione 61. Cfr. *Arms Export Control Act – Public Law 90-169*, in [govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1061/pdf/COMPS-1061.pdf](http://govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1061/pdf/COMPS-1061.pdf).

<sup>15</sup> Sul sito ufficiale del Congresso è possibile consultare la cronologia del percorso compiuto dal disegno di legge al Congresso, dalla sua presentazione al Senato fino all'approvazione definitiva alla Camera. Cfr. [congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3522/all-info](http://congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3522/all-info).

<sup>16</sup> J. Rutenberg, *The Untold Story of ‘Russia Gate’? And the Road to War in Ukraine*, The New York Times Magazine, edizione online, 2 novembre 2022, in [nytimes.com/2022/11/02/magazine/russiagate-paul-manafort-ukraine-war.html](https://www.nytimes.com/2022/11/02/magazine/russiagate-paul-manafort-ukraine-war.html).

accettabile» al pari di quella perpetrata dalla Russia ai danni dell'Ucraina; il repubblicano French Hill dell'Arkansas e il democratico Bill Pascrell del New Jersey hanno esplicitamente riecheggiato le parole di Roosevelt nell'esprimere il proprio sostegno a favore di una norma tesa a fare nuovamente degli Stati Uniti «l'arsenale della democrazia»; infine, la *speaker* della Camera Nancy Pelosi ha elogiato la coesione con cui il Congresso si è schierato al fianco dell'amministrazione Biden, accogliendo così indirettamente l'appello di Roosevelt, che conserva intatto il suo valore oggi come negli anni Quaranta, a «mantenere viva la fiamma della democrazia»<sup>17</sup>.

Non è questa la sede per una valutazione più approfondita circa la pertinenza dell'accostamento nemmeno troppo implicito tra Putin e Hitler, né tantomeno per interrogarsi a proposito della mancata apertura di una riflessione sulla politica di conciliazione – che qualcuno potrebbe definire di *appeasement* – attuata nei confronti della Russia fino alla vigilia della guerra in Ucraina. Piuttosto, se l'abbondanza di riferimenti alla Seconda guerra mondiale tra le citazioni storiche del legislatore americano è facilmente comprensibile, più singolare appare invece la quasi totale assenza di richiami alla retorica della guerra fredda<sup>18</sup>. Un'assenza che forse si spiega alla luce del carattere potenzialmente divisivo di alcune scelte compiute dai governi statunitensi di quegli anni; e che *a contrario* sembrerebbe suggerire che invece, anche in una realtà tanto polarizzata come quella degli Stati Uniti di oggi, la memoria della condotta tenuta durante la Seconda guerra mondiale e l'orgoglio per la vittoria conseguita sono ormai parte di un patrimonio comune, saldamente al riparo da strumentalizzazioni politiche ed elemento costitutivo di una declinazione aggiornata di quello che fu l'eccezionalismo americano.

---

<sup>17</sup> Cfr. il resoconto dei lavori della Camera dei Rappresentanti del 28 aprile 2022, consultabile nel dibattito del 28 aprile 2022, [govinfo.gov/content/pkg/CREC-2022-04-28/pdf/CREC-2022-04-28-pt1-PgH4594-2.pdf#page=1](https://govinfo.gov/content/pkg/CREC-2022-04-28/pdf/CREC-2022-04-28-pt1-PgH4594-2.pdf#page=1). Il discorso menzionato da Nancy Pelosi è quello pronunciato da Roosevelt in occasione della annuale cena con la stampa accreditata alla Casa Bianca il 15 marzo 1941. Cfr. [presidency.ucsb.edu/documents/address-the-annual-dinner-white-house-correspondents-association](https://presidency.ucsb.edu/documents/address-the-annual-dinner-white-house-correspondents-association).

<sup>18</sup> La sola eccezione è quella del Rappresentante dell'Ohio Tim Ryan, democratico, che ha citato le parole del discorso di insediamento di John F. Kennedy: «pagheremo ogni prezzo, ci faremo carico di ogni fardello, affronteremo ogni difficoltà, supporteremo ogni amico e contrasteremo ogni nemico per assicurare la sopravvivenza e il successo della libertà». Cfr. [presidency.ucsb.edu/documents/inaugural-address-2](https://presidency.ucsb.edu/documents/inaugural-address-2).

4 • 2 • 2022



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

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

RASSEGNE



**SEZIONE RASSEGNE:**

- L. MUSSELLI, La disciplina multilivello del turismo: fra interdipendenze globali e aspirazioni locali



4 • 2 • 2022



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

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società



**La disciplina multilivello del turismo:  
fra interdipendenze globali e aspirazioni locali**

*L. Musselli*

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## **La disciplina multilivello del turismo: fra interdipendenze globali e aspirazioni locali**

*Lucia Musselli\**

### *Abstract*

The tourism Sector presents a fragmented nature which requires different levels of governments and regulations. The main purpose of this study is to describe tourism law at the international, national and regional level. The COVID-19 crisis has affected tourism with unprecedented economic impactshad an unprecedented economic impact on tourism. Economic funds in thefrom Next Generation EU generation Next are represent the first steps for the recovery, but the urge is to solve some institutional problems related to the Italian devolutive process.

*Keywords:* Tourism –Multilevel regulation– COVID-19 – Cooperation.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione: il turismo come fenomeno giuridico complesso e multilivello. 2. Il livello sovranazionale. 2.1 il diritto internazionale. 2.2 il diritto europeo. 3. Il livello nazionale. 3.1 Il difficile inquadramento del turismo come materia “regionale”. 3.1 La normativa statale. 3.3. Il turismo ai tempi della pandemia e la risposta del PNRR. 4. Conclusioni.

---

\* Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione. Responsabile del controllo editoriale: Laura Alessandra Nocera.

## 1. *Introduzione: il turismo come fenomeno giuridico complesso e multilivello*

Non è facile fornire una definizione di turismo. Sotto un profilo generale, recependo le indicazioni internazionali, esso viene comunemente inteso come «l'attività di visitatori che effettuano un viaggio verso una destinazione principale al di fuori del loro ambiente abituale, per meno di un anno, incluso il lavoro, lo svago o un altro motivo personale»<sup>1</sup>, mentre una sua definizione giuridica risulta estremamente difficoltosa a causa della sua trasversalità settoriale e dei diversi interessi giuridici che intercetta, di rilievo anche costituzionale, quali il diritto al riposo dal lavoro ed alle ferie (art. 36 Cost.), il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e la libertà di circolazione (art. 16 Cost.)<sup>2</sup>.

L'esigenza peraltro di definire, seppure in termini generali, il turismo, sulla base di alcuni elementi contenutistici minimi, si è posta in ambito internazionale in ragione della rilevanza economica acquisita dal settore e della concreta necessità di una sua misurazione in termini armonizzati. A tal fine è stato utilmente impiegato lo strumento del Conto Satellite del turismo, adottato in Italia dal 2012 e raccomandato a livello internazionale, per mettere in relazione la domanda di turismo e la produzione dei settori economici ad esso collegati<sup>3</sup>.

Con riferimento all'Italia la rilevanza economica del turismo è risultata sempre assai significativa e questo viene comunemente reso attraverso il riferimento sulla sua incidenza sul PIL e sull'occupazione. Sulla base dei dati disponibili pre-pandemia il turismo ha contribuito al 5,5 % del PIL nazionale e al 6,5% dell'occupazione; tuttavia, se si tiene in considerazione anche l'"indotto" connesso al fenomeno, il contributo al PIL cresce in maniera rilevante arrivando al 13%.

Se dunque la rilevanza economica del turismo in Italia appare indiscutibile e superiore a quella delle media dei paesi OCSE, si registra tradizionalmente una scarsa considerazione giuridico-istituzionale del fenomeno a partire dal profilo dell'organizzazione ministeriale ove le politiche del turismo risultano per lo più

---

<sup>1</sup> EUROSTAT, *Methodological manual for tourism statistics*, 2014.

<sup>2</sup> In tal senso S. Cantisani, *Rapporti tra legislazione nazionale e legislazione regionale in materia di turismo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, 1 e L. Grimaldi, *La potestà regionale in materia di turismo nella Costituzione (prima e dopo il 2001) nella giurisprudenza costituzionale e nel progetto di riforma "Renzi-Boschi"*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2015, 3 che ricorda anche i principi relativi alla promozione degli obiettivi di integrazione sociale ai sensi degli artt. 2 e 3, c.2 Cost. e di sviluppo culturale della collettività (art. 9 c.1 Cost.). In dottrina Diamante (E. Diamante, *Turismo*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2003, 3628) identifica il turismo come «un fatto giuridico che dà luogo ad una serie di rapporti fra loro eterogenei, caratterizzati tutti dall'essere correlati ad un viaggio o ad un soggiorno di soggetti non residenti».

<sup>3</sup> Il Conto satellite del turismo risulta lo strumento che, offrendo una rappresentazione congiunta del settore, sia dal lato della domanda che dell'offerta, permette una corretta valutazione della sua dimensione economica. Esso si compone di un set di dieci tavole in un contesto statistico armonizzato che integrano le informazioni sul turismo derivanti da diverse fonti. Da un collegamento tra la contabilità del turismo e quella nazionale si desume l'incidenza del turismo sull'economia italiana. Sul punto M.T. Santoro, *Le statistiche del turismo in Italia. Un'articolazione complessa*, in *Ec. Cultura*, 2018, 130 ss.

accoppiate (anche in ragione dell'esito referendario del 1993<sup>4</sup>) ad altre, quali lo spettacolo o i beni e le attività culturali, mentre solo di recente il turismo, con il governo Draghi<sup>5</sup> nel 2021 ha "meritato" un dicastero ad esso dedicato<sup>6</sup>.

Il turismo costituisce un fenomeno complesso, sfaccettato e dinamico<sup>7</sup>. Questo non solo riguardo ai settori e agli ambiti che ne fanno parte, ricomprendenti attività economiche eterogenee (settore ricettivo, agenzie di intermediazione di servizi, ristorazione, trasporti), ma anche con riferimento alla sua regolazione giuridica<sup>8</sup>.

Già qualche anno fa si sottolineava «la complessità del turismo come fenomeno all'interno del quale convergono una molteplicità di interessi di varia natura (culturali, sociali, economici) e di diverso contenuto»<sup>9</sup>. L'aspetto marcatamente intersettoriale del turismo, il suo qualificarsi quasi alla stregua di una "non materia"<sup>10</sup>, si traduce in una regolamentazione giuridica multisettoriale che sovente interseca altri diritti ed interessi quali quelli dei consumatori, lo sviluppo territoriale, le libertà economiche, la tutela della salute e dell'ambiente e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali<sup>11</sup>.

---

<sup>4</sup> Il Ministero venne infatti ad essere soppresso a seguito dell'esito positivo del referendum presentato dai consigli regionali di Trentino-Alto Adige, Umbria, Piemonte, Valle D'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia Romagna e Veneto. Successivamente la gestione del settore venne attribuita ad un apposito Dipartimento istituito presso la Presidenza del Consiglio o delegata ad altro Ministero, da ultimo a quello dei beni e delle attività culturali. Sul punto Cfr. L. Casini, *La riorganizzazione del Mibact: dal "lego" istituzionale alla manutenzione amministrativa*, in *Aedon*, No. 3, 2019.

<sup>5</sup> Sarà infatti con gli artt. 6 e 7 del d.l. 1 marzo 2021 n. 22 "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri", convertito, con modifiche, nella l. 22 aprile 2021, n. 55 che si istituirà l'attuale Ministero del turismo con l'obiettivo prioritario di rilanciare il settore fortemente inciso dall'emergenza della pandemia da COVID-19.

<sup>6</sup> Con un'operazione, tra l'altro, non esente da alcuni dubbi di legittimità costituzionalità, peraltro fugati in dottrina (V.D. De Lungo, *Appunti costituzionali sul nuovo "Decreto Ministeri" del Governo Draghi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, No. 2, 2021, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) e V. Torano, *Un Ministero soppresso per "referendum" e ricostituito per decreto legge in una materia di legislazione residuale regionale: problemi e prospettive all'indomani dell'istituzione del Ministero del Turismo*, in *Dir. Ec.*, 2022, 321 e ss.) in ordine, *in primis*, al tipo di fonte utilizzata per istituire il Ministero ed al rischio di ledere il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà referendaria.

<sup>7</sup> P. Tacchi, *Turismo (diritto pubblico)*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1994, XXXVI, 1.

<sup>8</sup> In argomento M. P. Chiti, *Profili pubblici del turismo*, Milano, Giuffrè; F. Tedeschini, *Turismo e spettacolo*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1992, 296 e ss.; M. Renna, *Turismo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 6053 e ss.

<sup>9</sup> Cfr. L. Righi, *Turismo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 2000, 573 e ss., E.A. Imparato, *La poliedrica materia "turismo" nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale: confusi "balletti" definitivi e di competenza nei mutamenti del fenomeno*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alle sue riforme*, Giuffrè, 2021, 295 e ss.

<sup>10</sup> Così L. Righi, *Il "precario equilibrio" del turismo nel nuovo assetto dei rapporti Stato e Regioni*, in *Dir. Tur.*, 2003, 132-133.

<sup>11</sup> Sul punto Cfr. P. Piras, *Ambiente, patrimonio culturale, turismo e sviluppo sostenibile*, in *Aedon*, No. 1, 2009.

Il turismo dunque si caratterizza per essere, fin da tempi remoti<sup>12</sup>, una materia strettamente intrecciata con altri interessi giuridici, di natura pubblica e privata. Inoltre, inteso come vedremo in ambito internazionale nella sua dimensione di fenomeno “globale”, esso svilupperà anche delle significative implicazioni di natura etica collegate al rispetto delle identità e delle differenti culturali ed allo sviluppo sostenibile.

Ma la complessità si ritrova anche sul piano della *governance* variamente articolata sui vari livelli territoriali, non sempre coordinati e dialoganti tra di loro, in cui la astratta attribuzione delle competenze si scontra, talora nella prassi, con contrapposte tensioni tra aspirazioni autonomistiche degli enti territoriali ed esigenze unificanti di cui si fa interprete lo Stato.

Il turismo appare oggi un’attività a carattere prevalentemente economica (anche se questo profilo non ne esaurisce certo la sua complessità) fortemente collegata ad interessi pubblici territoriali, ma che sviluppa, e vedremo oggi più che mai, delle fortissime interdipendenze globali.

In Italia, a seguito della riforma costituzionale del 2001, la materia “turismo” rientra tra le materie di competenza esclusiva/residuale, in riferimento alle quali le Regioni non sono più soggette ai limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali. Ciò peraltro, come vedremo, non si traduce in un’autonomia esclusiva delle regioni, dato che gli spazi di intervento normativo statale rimangono assai consistenti<sup>13</sup>.

La vicenda della regionalizzazione del turismo ha conosciuto vicende tormentate anche a seguito dell’adozione, a livello statale, del Codice del turismo adottato con d.lgs. n. 79 del 2011 sulla cui legittimità si è espressa in modo critico la Corte costituzionale.

La questione del riparto delle competenze normative tra Stato, regioni, enti territoriali ed enti di promozione turistica è molto complessa e riflette più in generale alcune problematiche insite nell’attuazione pratica della riforma costituzionale del 2001 ed aggravate dall’emergenza pandemica. Qui possiamo limitarci a dire che se in linea di massima appare condivisibile l’aspirazione degli enti territoriali a risultare titolari di autonomia normativa in materia alla luce dei principi di sussidiarietà e differenziazione, questo non deve però condurre, come in parte è avvenuto, ad una frammentazione normativa esasperata, fonte di complicazioni interpretative che si frappongono ad un moderno sviluppo economico del settore, ad un compiuto disegno di semplificazione amministrativa e ad una promozione unitaria del turismo in ambito internazionale.

---

<sup>12</sup> Emblematico in questo senso è l’accoppiamento, quasi fosse un’endiadi nella precedente formulazione dell’art. 117, di “turismo ed industria alberghiera”; sul punto L. Grimaldi, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo*, cit. 5 e ss.

<sup>13</sup> Sul punto M. Malo, C. Colaluca, *Competenze normative e fonti*, in V. Franceschelli, F. Morandi, *Manuale del diritto del turismo*, Giappichelli, 2019, 34 e ss.; S. Cantisani, *Rapporti tra legislazione nazionale*, cit. e C. Losavio, *La fragile residualità della materia “turismo”: un difficile equilibrio di competenza tra Stato e Regioni*, in *Italian Paper on Federalism*, No. 2, 2020, 1 e ss.

Ma il turismo come “disciplina” non vive solo nella dimensione nazionale: esso per definizione si basa sul movimento di persone che superano i confini nazionali, il turismo per sua natura è dunque anche materia di diritto “transnazionale”<sup>14</sup>.

Questo comporta due ordini di conseguenze: *in primis* la necessità di individuare interventi di carattere sovranazionale che con l’attuale e perdurante crisi legata all’emergenza sanitaria risultano di fondamentale importanza per la delineazione di un minimo di regole uniformi. In secondo luogo, quanto meno a livello europeo, vi è la necessità che le articolate normative territoriali in materia non si traducano in un ostacolo concreto alle libertà economiche previste dai Trattati e qui si giocano alcune grandi partite a cui il disegno federalista in Italia non sempre pare aver dato soddisfacenti risposte.

## **2. Il livello sovranazionale**

La materia del turismo si caratterizza per essere una disciplina ancora fortemente nazionale, oggetto peraltro in Italia di un complesso e tormentato processo di regionalizzazione. Tuttavia il turismo, nella sua dimensione economica, culturale e sociale, trascende la dimensione nazionale, collegandosi al più ampio fenomeno della globalizzazione<sup>15</sup>. In tal senso sotto un profilo normativo essa risulta dunque oggetto di interventi a livello sovranazionale, caratterizzandosi come tipica disciplina “multilivello”<sup>16</sup>.

Quello che fino ad oggi è mancato, quanto meno nel nostro paese, al di là di pur importanti episodiche esperienze, è il dialogo e la cooperazione tra i diversi attori istituzionali.

Tale aspetto pare destinato a mutare profondamente a seguito della pandemia che porta necessariamente ad un rafforzamento degli aspetti cooperativi tra gli Stati e, al loro interno, tra gli enti pubblici, territoriali o meno, titolari di competenze in materia.

In questi anni è apparso assai evidente come le scelte compiute dai singoli Stati in materia di turismo, non assumano unicamente un rilievo nella sfera nazionale, ma siano suscettibili di ricadute esterne non indifferenti, sia a livello economico che di rischio sanitario.

A fronte di dichiarazione dell’OMS che ha dichiarato ufficialmente la situazione di pandemia nel marzo 2020 è risultata di assoluta evidenza la necessità di definire delle linee ulteriori di azioni uniformate che trovino nel diritto transnazionale forse più che nelle organizzazioni regionali (che scontano il limite della competenza territoriale) la propria fonte giuridica di riferimento.

---

<sup>14</sup> Per un primo inquadramento degli aspetti che caratterizzano il diritto transnazionale Cfr. S. Sassi, *Diritto transnazionale e legittimazione democratica*, Cedam, 2018.

<sup>15</sup> Su cui, sotto un profilo giuridico, si veda per un’introduzione alle varie problematiche M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione: diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, 2010 e S. Cassese, *Il diritto globale: giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Giulio Einaudi editore, 2009.

<sup>16</sup> Sui cui caratteri, per una prima introduzione, P. Bilancia, F.G. Pizzetti, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, 2004.

## 2.1 Il diritto internazionale

Al riguardo possiamo sostanzialmente distinguere due ambiti: quello delle Convenzioni internazionali e quello dell'azione dell'*United Nations World Tourism Organization* (UNWTO).

Tra le prime possiamo ricordare le “storiche” convenzioni multilaterali incidenti su diritti di matrice privatistica: la Convenzione europea sulla responsabilità degli albergatori per le cose portate dai clienti in albergo firmata a Parigi il 17 dicembre 1962<sup>17</sup> e la Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970<sup>18</sup>. La prima ha rimodellato la responsabilità degli albergatori per i danni arrecati alle cose portate dai clienti al fine di prevedere un quadro uniforme e la seconda, elaborata da Unidroit, ha posto le base per la configurazione di un modello unitario di contratto di viaggio che poi sarà specificato dalla successiva direttiva 90/314/CEE per la tutela del viaggiatore-consumatore.

Maggiormente interessante ai nostri fini risulta l'attività svolta dalla *United Nations World Tourism Organization*, istituita a Madrid nel 1975, succeduto all'*International Union of Official Travel Organization* (IUOTO).

Tale organizzazione, dal 2003 divenuta agenzia specializzata delle Nazioni Unite, persegue un'azione di promozione del turismo, con lo scopo di contribuire all'espansione economica, alle relazioni internazionali, alla pace, alla lotta alla povertà, al rispetto universale e all'osservanza dei diritti umani e delle libertà fondamentali senza distinzione di razza, sesso, lingua, religione. Particolare attenzione è rivolta, nella sua azione, all'individuazione di nuove destinazioni turistiche al fine di assicurare una distribuzione equilibrata dei flussi turistici e di favorire la crescita economica e sociale dei paesi in via di sviluppo.

I membri del UNWTO si distinguono in componenti effettivi, gli Stati che vi aderiscono (ad oggi 159) e in “Affiliate Members”, gli enti internazionali, governativi o non, che si occupano di turismo e alcune organizzazioni private.

Essa si articola al suo interno in un'Assemblea generale, in un Comitato esecutivo, che costituisce l'organo di governo, in sei Commissioni regionali (Africa, Americas, East Asia and Pacific, Europe, Middle East, South Asia) composte da tutti i paesi membri e dai membri associati, di Comitati con competenze su specifiche materie e da un Segretariato generale.

Tra gli atti più importanti adottati dal UNWTO si segnala l'adozione nel 1999 a Santiago del Chile del *Global Code of Ethics for Tourism* (GCET)<sup>19</sup> che per i suoi

---

<sup>17</sup> Tale Convenzione è stata resa esecutiva in Italia con la l. 10 giugno 1978, n. 316 che ha determinato la modifica di 4 articoli del codice civile relative alla responsabilità dell'albergatore.

<sup>18</sup> Ratificata con l. 27 dicembre 1977 n. 1084.

<sup>19</sup> Adottato nel 1999 dall'Assemblea generale del UNWTO con la risoluzione A/RES/406(XIII) e riconosciuto nel 2001 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la ris. 56/212.

contenuti e la sua particolare natura giuridica presenta alcuni aspetti di peculiare interesse<sup>20</sup>.

Tale codice si articola in dieci articoli e recepisce alcuni principi fondamentali che ispirano da sempre le politiche del UNWTO tra cui quelli della sostenibilità (art. 3), del rispetto delle culture e delle identità dei luoghi da visitare (art.1) e di una concezione di turismo inteso come occasione di crescita individuale e collettiva (art.2). Particolare rilievo, sotto un profilo giuridico, assumono gli articoli dedicati alla libertà di circolazione del turista (art.8), agli obblighi degli stakeholders (art.6), ai diritti dei lavoratori del settore (art.9), alla identificazione di un “diritto al turismo”, collegato al momento di riposo e benessere individuale (art.7). Nel preambolo si sottolinea inoltre il rilievo del turismo come fattore di pace e di amicizia tra i popoli e si richiede una forte collaborazione tra pubblico e privato.

Esso inoltre prevede l’istituzione di un organismo di mediazione delle controversie: il *World Committee on tourism Ethics*<sup>21</sup>.

Il Codice etico del turismo rappresenta un interessante esempio di atto di *soft law* rivolto agli Stati ed agli operatori del settore che, da un lato, fornisce indicazioni di carattere operativo (pensiamo ad esempio alle previsioni sulla sicurezza dei turisti di cui all’art. 6) e dall’altro prevede invece formulazioni di portata più “alta” e generale come nel caso della enunciazione del “diritto al turismo”<sup>22</sup>, utilizzando in tal senso il linguaggio universalistico tipico dei trattati internazionali.

Tale atto non è dotato di efficacia giuridica vincolante, tuttavia l’Assemblea generale del UNWTO raccomanda agli Stati membri l’accoglimento dei principi in esso contenuti nell’adozione delle normative nazionali; esso inoltre gode di forte considerazione tra gli Stati e gli operatori del settore.

Al fine di fornire maggiore effettività alle previsioni contenute nel codice dal 2015 è iniziato un percorso in seno al UNWTO teso a fare confluire il Codice etico in una Convenzione internazionale dotata di effetti giuridici vincolanti. Tale processo ha condotto all’adozione, nel settembre del 2019<sup>23</sup>, del *Framework of Convention on Tourism Ethics*, sostanzialmente costruito attorno ai principi del Codice etico.

A seguito della pandemia da COVID-19 che ha gravemente inciso sul settore del turismo limitando fortemente gli spostamenti soprattutto internazionali e determinando conseguenze disastrose sull’occupazione del settore<sup>24</sup> l’attività del UNWTO appare di estremo interesse. Sotto un profilo generale un importante punto di partenza è rappresentato dalla Dichiarazione di Tbilisi del 16 settembre 2020 in cui vengono definiti le principali linee d’azione in materia.

---

<sup>20</sup> Sui codici etici del turismo cfr. A. Fennel, D. Malloy, *Codes of Ethics in Tourism- Practice, Theory, Synthesis*, Channel View Publications, 2007.

<sup>21</sup> M. G. Faure, I. Made Budi Arsika, *Settling Disputes in the Tourism Industry: The Global Code of Ethics for Tourism and the World Committee on Tourism Ethics*, in *Santa Clara Journal of International Law* 13, No. 2, 2015, 375-416.

<sup>22</sup> *Idem*, 382.

<sup>23</sup> Adottato con Ris. A /RES/722 (XXIII).

<sup>24</sup> Cfr. *United Nation’s Policy Brief Covid 19 and Transforming Tourism*.



Ai sensi di tale documento la riaffermazione del settore turistico deve passare attraverso la delimitazione di un nuovo modello di turismo responsabile<sup>25</sup>, sostenibile ed inclusivo, in coerenza con gli obiettivi contenuti nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Sotto un profilo più specifico, oltre che prevedere alcuni importanti indicazioni operative nel pieno della pandemia mediante le *Global Guidelines to restart tourism*<sup>26</sup>, l'Agenzia svolge un'importante funzione informativa come fonte qualificata di dati relativi ai flussi turistici. In tal senso lo strumento più significativo è rappresentato dal *Tourism Data Dashboard*, un sistema di dati interattivo che ci fornisce alcuni importanti dati e statistiche sul turismo, disponibili gratuitamente ed in modo aggiornato. Nell'ambito di tale sistema informativo vengono introdotti due nuovi cruscotti: l'*International Tourism and Covid-19* e il *Covid 19: Measures to support travel and tourism*. Nel primo, redatto mensilmente su base regionale e subregionale, si elaborano i dati sul turismo prendendo in considerazione l'analisi di alcuni dati rilevanti quali quelli degli arrivi turistici internazionali, le capacità di posti aerei, le prenotazioni di hotel, le richieste di sistemazioni di affitti brevi, le comunicazioni di quarantena al COVID. L'elaborazione di tale strumento avviene con la collaborazione di enti pubblici e privati quali l'International Civil Aviation Organisation (ICAO), ForwardKeys, STR, Sojern and AIRDNA. Oltre ai dati relativi alle variazioni percentuali degli arrivi turistici in una certa area o Stato vengono forniti i dati relativi agli effetti sull'economia dei vari mediante un'analisi di impatto.

Il secondo *dashboard*, *Covid 19: Measures to support travel and tourism* assume un diverso rilievo come *policy tracker* relativo alle misure adottate dagli Stati per fronteggiare la pandemia.

Tuttavia l'attività dell'Agenzia non si ferma a questi aspetti; essa svolge anche un'importante attività nell'individuazione di linee guida e raccomandazioni per fornire tutela ai turisti, intesi come fattispecie particolare di consumatori; tale attività risulta cruciale per ristabilire la fiducia nel settore, duramente messo alla prova dall'emergenza sanitaria.

Tra tali atti una particolare valenza assume la *Raccomandazione per il turismo internazionale nelle situazioni di emergenza*. Adottata nel 2020 sulla base degli articoli 6 del Codice etico del turismo e 9 del progetto di Convenzione internazionale essa tende a fornire alcune indicazioni agli Stati ed agli operatori privati sulla base dei principi di uniformità, bilanciamento tra i vari interessi coinvolti, responsabilità ed accessibilità<sup>27</sup>. Sulla stessa linea di azione, ma con aspirazioni più generali si segnala l'adozione, in tempi assai ristretti, nel dicembre

---

<sup>25</sup> Sullo sviluppo di una nuova definizione di "responsabilità" che si definisce in epoca post-COVID, S. Tremblay-Huet, D. Lapointe, *The New Responsible Tourism Paradigm: The UNWTO's Discourse Following the Spread of COVID-19*, in *Tour. Hos.*, 2021, 348-260.

<sup>26</sup> UNWTO, 28 maggio 2020.

<sup>27</sup> La Raccomandazione si suddivide in quattro parti dedicate rispettivamente agli aspetti della Prevenzione, Informazione, Assistenza e Rimpatrio.

del 2021 dell'*International Code For the Protection of Tourists*, atto di *soft law* a carattere non vincolante aperto alla adesione totale o parziale degli Stati<sup>28</sup>.

## 2.2 Il diritto europeo

Se la «vicenda dell'inserimento del turismo nei trattati europei è stata piuttosto tormentata»<sup>29</sup> trovandosi un primo riferimento espresso solo in quello di Maastricht, l'interesse europeo per il turismo si evidenzia già da prima a partire dagli anni Ottanta, prevalentemente mediante atti di *soft law*<sup>30</sup>.

Nell'ambito della Comunicazione della Commissione del 14 luglio del 1982 «Primi orientamenti per una politica comunitaria del turismo»<sup>31</sup> il turismo viene, da un lato, ancora letto come contributo al rafforzamento della relazione tra i popoli ai sensi dell'art. 2 del Trattato, ma dall'altro se ne avvertono le importanti implicazioni economiche. Sotto tale profilo risultano già accennate le principali questioni oggetto di politiche successive, riguardanti la libera circolazione e la tutela dei turisti, le condizioni di lavoro delle categorie professionali coinvolte, lo sviluppo regionale e la salvaguardia del patrimonio europeo.

Con l'art. 3 lett. t) del Trattato di Maastricht nel 1992 si nomina espressamente il «turismo» accanto alla «protezione civile» ed all' «energia» tra gli obiettivi generali della Comunità, senza peraltro indicare quali azioni dovessero essere perseguite all'interno delle attività generali della Comunità.

Nel Libro Verde della Commissione approvato nel 1995 sul ruolo dell'Unione in materia di turismo vengono successivamente elaborate le linee programmatiche lungo le direttrici della coesione economica e sociale, dello sviluppo sostenibile e della promozione dell'identità europea<sup>32</sup> nell'ottica di una politica turistica comune<sup>33</sup>.

A partire dalla fine degli anni Novanta e negli anni Duemila la riflessione sul turismo entra in una fase più matura che si salderà con il processo che condurrà al Trattato di Lisbona.

Dal Consiglio europeo del 21 giugno 1999 su «turismo e occupazione», l'Unione presta maggiore attenzione al contributo che il turismo fornisce all'occupazione in Europa. Nella Comunicazione «Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo»<sup>34</sup> la Commissione propone un quadro di azione e misure volte a

---

<sup>28</sup> Risoluzione A/RES/732(XXIV) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite svoltasi a Madrid dal 30 Novembre al 3 Dicembre 2021.

<sup>29</sup> Così, M. Fragola, *Commento all'art. 195 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, 2014, 1659 e ss.

<sup>30</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione del 1982, Risoluzione del Consiglio del 10 aprile 1984 per una politica europea del turismo e del 22 dicembre 1986 che istituisce una procedura di consultazione e di cooperazione tra gli Stati attraverso un Comitato consultivo del turismo. Nel 1990 inoltre, con decisione del Consiglio, si istituisce «l'anno europeo del turismo».

<sup>31</sup> Com (82) 385 def.

<sup>32</sup> Libro verde della Commissione, 4 Aprile 1995, Com(95) 97 def.

<sup>33</sup> Cfr. in part. 23 e ss.

<sup>34</sup> COM (2001) 665.

stimolare l'industria turistica dell'UE. La risoluzione del Consiglio, del 21 maggio 2002, sul futuro del turismo ha confermato tale approccio e ha dato nuovo impulso alla cooperazione tra soggetti pubblici e privati nel settore turistico dell'UE per rendere l'Europa la principale destinazione turistica mondiale.

Su tale base, la Commissione ha quindi attuato tutta una serie di misure e di azioni, tra cui: i conti satelliti del turismo (CST) per Stato membro, finalizzati alla presentazione del primo conto satellite europeo; l'apertura del portale per la promozione dell'Europa come destinazione turistica, la calendarizzazione dal 2002, di un Forum europeo del turismo organizzato in collaborazione con il paese che detiene la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea.

Sarà invece con il Trattato di Lisbona nel 2009 che la materia del turismo entra a pieno titolo nei Trattati grazie a due articoli: l'art. 6 lett. d) con cui la competenza dell'Unione in materia di turismo si qualifica come «misura di sostegno e supporto alle azioni nazionali» e l'art. 195 che reca la disciplina materiale della materia.

Con l'art. 6 dunque il turismo rientra tra quelle materie nelle quali l'Unione ha competenza parallela, integrativa e non sostitutiva dell'azione statale, mentre l'art. 195 costituisce la vera e propria novità in materia<sup>35</sup>.

L'art. 195 specifica, dunque, che in materia di turismo viene attribuita all'Unione una competenza complementare, «una competenza cioè che non potrà comportare l'adozione di una vera e propria politica comune in materia di turismo, ma solo un complemento in chiave europea delle politiche nazionali»<sup>36</sup>. Tale aspetto va però coordinato con la previsione dell'art. 6 che prevede che l'azione dell'Unione possa “sostenere” e coordinare quelle degli Stati membri.

La norma individua essenzialmente una finalità di tipo economico nell'azione europea; tale azione, infatti, dev'essere rivolta *in primis* allo sviluppo delle imprese turistiche e a favorire la cooperazione tra Stati membri attraverso lo scambio di buone pratiche.

Risulta evidente come l'approccio economico contenuto nella previsione non esaurisca invero la complessità del fenomeno turistico che si collega strettamente ad altre politiche e che assume importanti valenze di tipo culturali, sociali ed ambientali. Di questo si trova un esplicito riconoscimento nei numerosi atti europei successivi che esplicitano in maniera evidente i collegamenti tra le diverse politiche con una particolare attenzione per il valore della sostenibilità ambientale, per le politiche dell'occupazione e per quelli della sicurezza sanitaria.

Nel secondo comma dell'art. 195 si riconosce inoltre per la prima volta in modo esplicito la possibilità di adozione di atti normativi da parte del Parlamento europeo e del Consiglio; questi devono consistere in “misure specifiche” destinate a completare le azioni svolte negli Stati membri e non in direttive di “armonizzazione” del settore<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Sul punto M. Onida, *Nuovo Trattato sul funzionamento dell'UE, politica del turismo e tutela ambientale: un'occasione mancata*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2011, 355 e ss.

<sup>36</sup> In tal senso M. Fragola, *Commento*, cit., 1661-1662.

<sup>37</sup> Anche se come sottolinea M. Fragola (*Idem*, 1663) non si può comunque escludere, dato che il turismo è un settore caratterizzato da interessi pubblici compositi, l'adozione di misure di

Il turismo europeo continua dunque ad essere oggetto di politiche generali e settoriali da parte delle istituzioni europee. Esso, infatti, come attività economica, diviene strumento di crescita ed occupazione.

Sulla base dei dati disponibili pre-COVID il settore del turismo a livello di Unione europea, nella sua definizione più stretta (in termini di fornitori tradizionali di viaggi e di servizi turistici), conta 2,3 milioni di imprese, principalmente piccole e medie (PMI), che danno lavoro a circa 12,3 milioni di persone. Nel 2014 un'impresa su 10 dell'economia commerciale non finanziaria europea apparteneva all'industria del turismo. Nel 2018 il settore dei viaggi e del turismo ha contribuito direttamente al PIL dell'Unione per il 3,9%, occupando il 5,1% della popolazione attiva totale (pari a 11,9 milioni di persone). Se si considerano gli stretti legami con altri settori economici, questo contributo aumenta ulteriormente, più del 10,3% del prodotto interno lordo (PIL) e almeno l'11,7% dell'occupazione totale.

Contribuendo in una percentuale rilevante al PIL dell'Unione ed impiegando un numero assai rilevante di PMI viene incoraggiata la cooperazione pubblico privato e la condivisione delle *best practices* tra i vari Paesi. Ma ben presto, accanto alla rilevanza economica il turismo, in modo coordinato alle diverse politiche, viene ad essere sempre più agganciato alle tematiche della sostenibilità<sup>38</sup>.

In tal senso infatti nella Comunicazione della Commissione del 2010 ‘L'Europa prima destinazione turistica mondiale – un nuovo quadro politico per il turismo europeo’<sup>39</sup> si individuano gli obiettivi della strategia europea per il turismo identificati nei seguenti: stimolare la competitività del settore turistico in Europa, promuovere lo sviluppo di un turismo sostenibile, responsabile e di qualità, consolidare l'immagine e la visibilità dell'Europa come insieme di destinazioni sostenibili e di qualità, massimizzare il potenziale delle politiche e degli strumenti finanziari dell'UE per lo sviluppo del turismo.

Come già ricordato la pandemia da COVID-19 ha inciso in modo devastante sul settore turistico. La reintroduzione delle frontiere nazionali decise nel marzo 2020 da ben 15 paesi europei con la sospensione di fatto dell'Area Schengen ha determinato per lunghi mesi un blocco quasi totale degli spostamenti non motivati da esigenze tassativamente limitate<sup>40</sup>.

Sul punto la risposta dell'Europa è stata tempestiva ed efficace mediante l'adozione di misure di sostegno che hanno sospeso il Patto di Stabilità e, in deroga

---

armonizzazioni basate su interessi giuridici diversi (ad es. protezione dell'ambiente, tutela dei consumatori).

<sup>38</sup> Sostenibilità ambientale, ma anche sociale che diviene l'unica chiave di lettura entro cui, dopo la pandemia, inquadrare il fenomeno; sul punto v. le interessanti riflessioni di P. Galeri, *Training in the care of the common home: sustainable tourism as a driver for an integral ecology*, in *Form@re - Open Journal per la formazione in rete*, Vol. 21, 2021, 21-35.

<sup>39</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni, 30 giugno 2016, COM (2016) 352 def.

<sup>40</sup> In tal senso cfr. l'analisi di S. Casella Colombeau, *The Covid-19 Pandemic and its Effects on the Free Movement of the People within the EU*, in V. Molinari, P. A. Bayler (Eds.), *Covid-19 In Europe and North America- Policy Responses and Multi-Level Governance*, De Gruyter, 2022, 244.

al divieto di aiuti di Stato, hanno previsto appositi finanziamenti con la successiva approvazione del *Next generation EU*.

Nel contempo non sono mancati gli interventi tesi ad orientare l'azione degli Stati membri.

A tal fine, nel maggio 2020, la Commissione ha presentato la sua comunicazione dal titolo "Turismo e trasporti nel 2020 e oltre"<sup>41</sup> che riunisce orientamenti e raccomandazioni volti a reintrodurre la libera circolazione senza restrizioni e a riaprire le frontiere interne, a ripristinare i trasporti e la connettività e i servizi turistici, ad affrontare la crisi di liquidità e a ripristinare la fiducia dei consumatori. Da parte sua, il Parlamento 19 giugno 2020, ha approvato una risoluzione su turismo e trasporti nel 2020 e oltre, in cui chiede un sostegno urgente per i settori dei trasporti e del turismo per garantirne la sopravvivenza e competitività, mentre si sottolinea che l'attuale crisi rappresenta anche un'opportunità senza precedenti per modernizzare il turismo nell'UE e renderlo più sostenibile e più accessibile per le persone con disabilità. Nel marzo 2021 il Parlamento ha approvato la «Definizione di una strategia dell'UE per il turismo sostenibile» in cui invita gli Stati membri ad attuare pienamente e senza indugio criteri comuni e coordinati per i viaggi sicuri. Tra questi un ruolo centrale è giocato dal certificato comune di vaccinazione e dall'implementazione di un sistema di riconoscimento reciproco delle procedure di vaccinazione a fini medici.

Dai vari atti adottati emerge chiaramente quale sia l'ambito di competenza dell'Unione, quello riguardante la circolazione infrastatale (mentre la regolamentazione "interna" viene demandata agli Stati membri) e quali debbano essere principi che devono ispirare le misure adottate in materia di salute pubblica, *in primis* quelli di proporzionalità e non discriminazione<sup>42</sup>.

Per facilitare la libertà di movimento durante la pandemia è stato adottato il Regolamento 2021/953<sup>43</sup> che istituisce il *Digital Covid certificate* (il c.d. *green pass* europeo). Ad oggi tale certificato, entrato in vigore il primo luglio 2021 e successivamente prorogato fino al 30 giugno 2023, contribuisce a garantire il diritto alla libera circolazione per tutti i residenti dell'UE.

Esso è stato disciplinato, da ultimo, dalla Raccomandazione del Consiglio del 24 febbraio 2022<sup>44</sup> che ha privilegiato, per determinare la libertà di circolazione, un approccio basato sulla situazione delle persone, anziché su quella del paese di provenienza.

---

<sup>41</sup> COM (2020)550.

<sup>42</sup> Su tali profili Cfr. D.E. Tosi, *Emergenza Covid e processo di integrazione europea: alcune riflessioni in ordine alla "questione" del territorio dell'Unione*, in *DPCE online*, 2020, 2348 e ss.

<sup>43</sup> «Su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla Covid-19 (Certificato Covid 19 digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di covid 19».

<sup>44</sup> Raccomandazione del Consiglio per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19.

### 3. Il livello nazionale

#### 3.1 Il difficile inquadramento del turismo come materia “regionale”

Se il livello sovranazionale del turismo si è confrontato in questi ultimi anni con continue emergenze di scala globale, prima quella sanitaria che attualmente sembra essersi almeno in parte “normalizzata”, poi quella ambientale che assume invece una portata sempre più allarmante, a cui con interventi di vario tipo si è cercato di dare alcune prime risposte, a livello interno si è in presenza un quadro normativo frammentato e costantemente caratterizzato da perduranti tensioni fra Stato e Regioni<sup>45</sup>.

La materia “turismo ed industria alberghiera”, nella originaria formulazione del testo costituzionale era considerata oggetto di potestà legislativa concorrente in cui lo Stato, mediante le c.d. leggi cornice, dettava i principi fondamentali mentre alle Regioni spettava la disciplina di dettaglio della materia.

Sulla base del principio del parallelismo delle funzioni di cui all’art. 118 Cost. alle Regioni si riconoscevano altresì poteri amministrativi; in tal modo, esse avrebbero potuto elaborare modelli territoriali di disciplina del turismo maggiormente rispondenti alle peculiarità dei territori<sup>46</sup>.

Le competenze regionali si sono via via ampliate a seguito del processo devolutivo inaugurato con i decreti degli anni Settanta (d.P.R. n. 6 del 1972 e artt. 56-60 del d.P.R. 616 del 1977) e ultimato, per lo meno a Costituzione invariata, con le riforme Bassanini degli anni Novanta<sup>47</sup>. In particolare, mediante il d.lgs n. 118 del 1998, quasi tutte le funzioni in materia risultavano trasferite alle Regioni ed agli enti locali, fatta eccezione per quelle previste dall’art. 44<sup>48</sup>.

Tuttavia fin dagli anni Settanta si assiste ad uno scarto tra il dato positivo, chiaramente ispirato ad un modello di “centralismo regionale” che vede le Regioni protagoniste della *governance* di settore, ed il permanere di un rilevante interventismo statale giustificato anche dall’attrazione di alcuni aspetti della

---

<sup>45</sup> Sul punto S. Mangiameli, *Come risolvere un assetto oscillante e confuso tra Stato e Regioni: il caso del Turismo*, in *Il Gran Tour del XXI secolo: l’Italia e i suoi territori*, Il Mulino, 2014, 189 e ss.

<sup>46</sup> L. Grimaldi, *La potestà legislativa regionale*, cit. 6.

<sup>47</sup> Sul punto L. Degrossi, *Contributo alla definizione della materia “turismo”. Promozione e organizzazione tra governance e dirigismo regionale*, in L. Degrossi, V. Franceschelli (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Giuffrè, 2009, 85 e ss.

<sup>48</sup> Tale articolo attribuiva allo Stato il compito di «definizione di accordi con le Regioni, dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico locale». Le connesse linee guida sono contenute in un documento approvato, d’intesa con la Conferenza Stato-regioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato ai sensi dell’art. 3, d.lgs. n. 281/1997, sentite le associazioni di categoria maggiormente rappresentative degli operatori turistici, dei consumatori e del turismo sociale e le organizzazioni sindacali dei lavoratori del turismo più rappresentative nella categoria. Per un commento di tali norme A. Roccella, *Commento all’art. 44* in G.D. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, 1998, 175.

materia nell'ambito dello "sviluppo economico" in cui il ruolo statale è apparso da sempre trainante<sup>49</sup>.

Con la riforma costituzionale del 2001, in base alla clausola generale contenuta nell'art. 117 c.4 che attribuisce «alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» il turismo diviene materia di competenza residuale regionale<sup>50</sup>.

La potestà legislativa regionale, oltre ad essere utilizzata in modo limitato dalle Regioni nel settore<sup>51</sup>, risulta nei fatti fortemente limitata e compressa dal perdurante intervento normativo statale. Le ragioni di ciò sono diverse e riconducibili principalmente al collegamento della materia turismo ad altre materie oggetto di competenza statale di natura o meno "trasversale", così come all'utilizzo, avallato dalla Corte costituzionale, della c.d. "chiamata in sussidiarietà" che giustifica, al ricorrere di certe condizioni, l'attribuzione a livello statale della disciplina di materia regionale<sup>52</sup>.

Tra le materia oggetto di competenza statale che, intrecciando quella del turismo, esercitano nei suoi confronti una *vis attractiva* si segnalano: la tutela della concorrenza ed il perseguimento di obiettivi macroeconomici; l'ordinamento civile; i rapporti internazionali e con l'UE; la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché le competenze concorrenti in materia di professioni, governo del territorio (comprendente l'urbanistica e l'edilizia), grandi reti di trasporto e di navigazione e la valorizzazione dei beni culturali<sup>53</sup>.

Con riguardo invece alla c.d. "chiamata in sussidiarietà" si fa, invece, riferimento a quel noto indirizzo giurisprudenziale, inaugurato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303/2003 e confermato successivamente, secondo cui, qualora ai sensi dell'art. 118 della Costituzione risulti necessario garantire l'esercizio unitario delle funzioni amministrative, lo Stato risulta abilitato ad adottare le corrispondenti

---

<sup>49</sup> Tanto da spingere la dottrina (L. Degrassi, *La "chiamata in sussidiarietà" di profili di politica economica nell'ambito del "turismo". Un vulnus alla natura residuale della materia?*, in *Foro amm.* CDS, 2009, 1184 e ss.) a ritenere che nella disciplina del turismo si sia assistito ad una sorta di «chiamata in sussidiarietà *ante litteram* in quanto, in assenza di una legge organica statale», l'esercizio della funzione legislativa veniva «condizionata alla deduzione dei principi fondamentali da ogni legge statale in materia», compresi i «decreti di trasferimento».

<sup>50</sup> Potendo dunque le Regioni adottare una disciplina legislativa anche sostitutiva di quella statale. Sulla qualificazione della competenza come "residuale" la giurisprudenza della Corte costituzionale è costante v. Corte cost. sent. n. 90 del 2006 e n. 197 del 2003. Sull'impostazione del riparto delle materie nel nuovo assetto costituzionale v. G. Di Cosimo, *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Utet, 2008, 475 e ss. e in modo specifico sulla materia "turismo" L. Degrassi, *Contributo alla definizione della materia "turismo"*, in L. Degrassi, V. Franceschelli (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Giuffrè, 2010, 86 e ss.

<sup>51</sup> Infatti le Regioni, nella loro produzione legislativa, si appiattirono sulla normativa nazionale esistente non riuscendo ad elaborare modelli di disciplina del turismo differenziati; in tal senso L. Grimaldi, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo*, cit. 16.

<sup>52</sup> Sul punto V. Torano, *Un ministero soppresso*, cit., 331 e ss.

<sup>53</sup> C. Tubertini, *Il turismo fra Stato, Regioni ed enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze*, in *Ist. Federalismo*, 2007, 23; C. Losavio, *La fragile residualità della materia "turismo"*, cit., 2 e ss.

normative, anche se oggetto di competenza regionale concorrente o residuale. Tuttavia la valutazione della tutela dell'interesse pubblico che giustifica la deroga al regime ordinario delle competenze, fondata sui principi di sussidiarietà ed adeguatezza, deve sottostare a stringenti requisiti: essere proporzionata, non risultare affetta da irragionevolezza secondo uno scrutinio stretto di costituzionalità e oggetto di coinvolgimento con la Regione interessata<sup>54</sup>.

Tale indirizzo è stato utilizzato più volte dalla Corte nella materia del turismo a partire dalla sentenza n. 214 del 2006<sup>55</sup> ove è stata ritenuta illegittima la previsione normativa statale contenuta nell'art. 12 del c.d. decreto competitività (d.l. n. 35 del 2005) che, nell'ottica di promozione del settore, aveva proceduto ad alcune modifiche organizzative a livello statale. Gli interventi normativi previsti nel d.l. n. 35 in verità intendevano dunque colmare un vuoto istituzionale, dato che dopo la "presunta" totale regionalizzazione del turismo ed il referendum abrogativo del Ministero del turismo del 1993 mancava una sede di "coordinamento stabile" delle iniziative regionali<sup>56</sup>. In tal senso era stata prevista l'istituzione di una Consulta nazionale del turismo, intesa come cabina di regia delle politiche di settore e si era predisposta la trasformazione dell'Enit in Agenzia.

Tali interventi, seppure con alcuni limiti, rappresentavano il primo tentativo di recuperare una certa unitarietà nella *governance* di settore e rispondevano alla necessità di integrare l'intervento pubblico con le iniziative degli operatori privati<sup>57</sup>.

Essi invece vennero invece duramente contestati dalle Regioni, considerati come un attentato alle proprie prerogative e impugnati di fronte alla Corte costituzionale. La Corte costituzionale accoglie in buona parte le istanze delle Regioni decretando l'illegittimità costituzionale della istituzione della Consulta nazionale del turismo con funzioni di coordinamento dell'intera politica del settore in ragione della generalità di funzioni della stessa e del mancato adeguato coinvolgimento delle Regioni. Nella stessa sentenza viene invece affermata la legittimità della trasformazione di ENIT in Agenzia nazionale per il turismo in ragione dell'esigenza di una promozione esterna unitaria del settore, atteso anche il suo rilievo nell'ambito dell'economia italiana, e per l'adeguato coinvolgimento nella sua composizione delle istituzioni territoriali<sup>58</sup>.

### 3.2 *La normativa statale*

Sotto tale profilo rilevano principalmente due aspetti: un primo relativo alle competenze normative statali ed un secondo relativo all'organizzazione pubblica di

---

<sup>54</sup> La valutazione di tali criteri legittimanti piuttosto indeterminati apre le porte ad un'ampia discrezionalità valutativa per la Corte; sul punto M. Malo, *La vacillante collocazione del turismo come materia regionale*, in *Le Regioni*, 2007, 10.

<sup>55</sup> Su cui cfr. M. Malo, cit.

<sup>56</sup> Cfr. L. Righi, *L'istituzione del Comitato nazionale del turismo e la trasformazione dell'ENIT in Agenzia: segni di ripresa dell'organizzazione pubblica del turismo?* in *Dir. Tur.*, 2006, 5.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> La nomina dei componenti avveniva infatti previa intesa adottata nella Conferenza Stato- regioni e quindi veniva rispettato il principio di leale collaborazione.



settore. In via preliminare occorre ricordare, come giustamente evidenziato in dottrina, che la materia turismo non sempre ha ricevuto la dovuta attenzione a livello politico a fronte di generici proclami, soprattutto nei momenti di crisi<sup>59</sup>, circa la sua rilevanza strategica per il paese<sup>60</sup>.

Ha calamitato invece l'interesse istituzionale la questione della regionalizzazione (su cui v. *Supra*), mancando talora una più lungimirante visione d'insieme tesa a raccordare le azioni dei vari soggetti pubblici coinvolti su più livelli, al di fuori di quanto previsto dalla normativa vigente, soprattutto in materia di Conferenze<sup>61</sup>.

Il settore turistico viene dunque ad essere disciplinato per la prima volta con la l. n. 217 del 1983, la prima legge quadro sul turismo<sup>62</sup>, che di lì a poco tempo mostrerà i suoi limiti di applicazione, anche alla luce delle rivendicazioni di una maggiore autonomia da parte delle Regioni conseguenti al trasferimento di funzioni effettuate con i decreti degli anni Settanta.

L'approvazione della l. n. 135 del 2001, la c.d. "seconda legge quadro sul turismo", adottata per esigenze di ammodernamento del settore ben risponde in parte a tali esigenze nella previsione di soluzioni maggiormente innovative, tra cui i sistemi turistici locali volti a favorire la collaborazione tra pubblico e privato, ma presenta alcune criticità di fondo per le sue previsioni di accentramento statale, sia con riguardo all'organizzazione amministrativa che alle funzioni normative<sup>63</sup>. Particolarmente criticabile appariva l'attribuzione di funzioni sostanzialmente normative ad un DPCM<sup>64</sup>. Ma forse il limite maggiore della legge risiedeva nella sua impostazione di fondo che trovava come riferimento il riparto competenziale del "vecchio" art. 117 Cost. che di lì a pochi mesi sarebbe stato superato con la riforma costituzionale del 2001.

La Corte costituzionale investita della questione di costituzionalità ha ritenuto nella sentenza n. 197/2003 le questioni inammissibili in quanto ai tempi della

---

<sup>59</sup> Si veda sul punto quello che sta succedendo nella fase odierna post emergenza COVID.

<sup>60</sup> Cfr. L. Righi, *Il turismo fra due legislature: dalla legge finanziaria per il 2006 allo "spacchettamento" dei Ministeri*, in *Dir. Turismo*, 2006, 279.

<sup>61</sup> Per un inquadramento dei vari raccordi istituzionali e dei limiti di tali strumenti, cfr. G. Marchetti, *Il sistema di governo regionale integrato*, Giuffrè, 2012.

<sup>62</sup> Su cui M.P. Chiti, *La legge quadro sul turismo*, in *Le Regioni*, 1983, 881 e ss.

<sup>63</sup> Così M. Renna, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato ritorna protagonista*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2001, 1195 e ss. che la definisce "inopportuna ed intempestiva" alla luce della riforma costituzionale in corso di approvazione. Su tale legge v. anche C. Bevilacqua, *La potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di turismo e la legge 29 marzo 2001, n. 135: nel solco della continuità normativa*, in *N. Auton.*, 2003, 718 e ss.

<sup>64</sup> Particolarmente critico appare l'attribuzione ad tale atto di definire «I principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico», stabilendo «al fine di assicurare l'unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche» una serie assai dettagliata di standards minimi, di criteri, di requisiti, di modalità di esercizio riguardanti, tra l'altro, le imprese turistiche, le unità abitative delle strutture ricettive, le agenzie di viaggio, le professioni turistiche ecc.».

questione non era stato ancora approvato il DPCM assertivamente lesivo delle competenze regionali<sup>65</sup>.

In seguito non sono mancati alcuni episodici interventi normativi adottati a livello statale nelle leggi finanziarie o, come si è visto sopra, nella decretazione d'urgenza volta a favorire la competitività del paese.

Tali interventi tesi in qualche modo a restituire un ruolo di coordinamento allo Stato di fronte alla esasperata frammentazione delle competenze che ha determinato esiti negativi sul piano dell'efficienza sono stati puntualmente portati di fronte alla Corte costituzionale la quale è stata chiamata svolgere un ruolo di bilanciamento tra le diverse e per certi versi contrapposte esigenze dell'interesse unitario nazionale e delle autonomie territoriali<sup>66</sup>.

Al riguardo particolarmente interessante risulta la sentenza n. 76 del 2009 con cui veniva contestata da parte regionale la legittimità di una norma che affidava ad un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di sostenere e promuovere progetti di investimenti capaci di riqualificare il prodotto turistico nazionale ritenuta non compatibile con il nuovo assetto costituzionale<sup>67</sup>. La difesa erariale sosteneva invece che lo Stato, anche dopo la riforma del Titolo V, manterrebbe su di sé la competenza all'adozione di «strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero paese»<sup>68</sup>. La Corte costituzionale ritiene legittima tale previsione affermando che per realizzare economie di scala e per garantire il contenimento dei costi di gestione delle imprese operanti nel settore «appare necessaria la predisposizione di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, di procedure acceleratorie e di semplificazione, diretta a ridurre gli adempimenti a carico delle imprese operanti nel settore e la durata dei procedimenti, nonché a consentire un miglior coordinamento dell'attività delle varie autorità pubbliche interessate».

La legittimità di tale avocazione di competenza viene tuttavia subordinata alla presenza delle tre condizioni già ricordare e nel caso di specie viene censurata unicamente un aspetto procedurale, ove si richiedeva unicamente di “sentire” la Conferenza Stato-regioni, anziché prevedere un coinvolgimento di maggior rilievo con le autonomie territoriali.

L'ultimo intervento normativo a carattere statale è rappresentato dal c.d. Codice del turismo, il d.lgs. 79/2011, approvato per promuovere il mercato del turismo e

---

<sup>65</sup> C. Cost., 5 giugno 2003, n. 197, in *Giur. cost.*, 2003, 1510 ss. e in *Le Regioni*, 2003, 1280 e ss., con nota di P. Sabbioni: «La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi dei parametri sia previgenti che novellati, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale».

<sup>66</sup> Per una visione d'insieme C. Losavio, *La fragile residualità della materia “turismo”: un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian papers on Federalism*, 2020.

<sup>67</sup> Cfr. il commento di L. Degrassi, *La “chiamata in sussidiarietà*, cit., 1184.

<sup>68</sup> In quanto con tali norme si favorirebbe l'internazionalizzazione e la competitività del sistema turistico nazionale e si assolverebbero le esigenze unitarie tramite l'istituzione di un “Sistema Italia” competitivo sul mercato nazionale.

rafforzare la tutela del consumatore, anche in recepimento di specifiche direttive europee<sup>69</sup>.

Esso avrebbe dovuto intervenire nella materia fissando punti di riferimento univoci al fine di un coordinamento tra Stato e Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, dovendo svolgere altresì un'opera di riordino e una razionalizzazione complessiva delle disposizioni vigenti nella materia.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2012, accogliendo i ricorsi presentati dalle Regioni sotto il profilo del mancato rispetto da parte del d.lgs. dei limiti della delega legislativa, ha sostanzialmente ridotto la portata normativa del codice dichiarando incostituzionali ben diciannove suoi articoli<sup>70</sup>. Il "Codice del turismo" disciplina oggi in modo prevalente la dimensione privatistica del turismo, perdendo perciò ogni carattere di sistematicità ed organicità come decreto regolativo dell'intero settore<sup>71</sup>.

### **3.3. Il turismo ai tempi della pandemia e la risposta nel PNRR**

La pandemia da COVID-19 con le conseguenti restrizioni agli spostamenti che ne sono derivate<sup>72</sup> ha inciso in modo molto profondo sul turismo determinando per la forte correlazione esistente con il reddito e l'occupazione ricadute fortemente negative per gli Stati.

L'Europa che costituisce la principale meta turistica a livello mondiale e l'Italia che in Europa riveste un ruolo turistico di primissimo piano sono stati duramente colpiti. Con riferimento al nostro paese i danni al settore sono risultati assai ingenti: a fine 2020 si rilevava un calo complessivo delle presenze pari al 53,3 per cento, rispetto al 2019, con quasi 233 milioni di presenze di turisti in meno<sup>73</sup>.

Dopo la dichiarazione da parte del governo Conte dello stato di emergenza nazionale<sup>74</sup>, successivamente prorogato per gli anni 2021 e buona parte del 2022, sono state adottate diverse tipologie di misure, le prime riguardanti il blocco delle attività ritenute non "essenziali" (tra cui anche quelle turistiche) e le seconde

---

<sup>69</sup> In particolare la Direttiva 2008/122/CEE sui contratti di multiproprietà e per i contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine. Su tale atto M. Malo, *I primi dubbi sul Codice del turismo*, in *Riv. It. Dir. Tur.*, 2011, 9-11.

<sup>70</sup> V. P. Sabbioni, *I ristretti spazi di autonomia della lesione indiretta delle competenze regionali per violazione dell'art. 76 Cost. rispetto alla censura per lesione diretta*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2012.

<sup>71</sup> Tra gli articoli che sopravvivono al sindacato della Corte e che non hanno una dimensione eminentemente privatistico-contrattuale si segnalano gli artt. 4 e 5 sulla definizione di impresa e professioni turistiche, l'art. 19 sull'obbligo assicurativo, l'art. 22 dedicato ai circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica e del sistema Italia e le previsioni del capo II Titolo V sul turismo culturale.

<sup>72</sup> Per una panoramica comparata dei provvedimenti adottati dagli Stati nel periodo emergenziale cfr. l'apposita sezione *Osservatorio comparato Covid 19* in *DPCE* e *l'Osservatorio emergenza Covid in federalismi.it*.

<sup>73</sup> Sul punto v. S. Lombardi, F. Petrei, M. Schenkel, I. Straccamore, *Il turismo nelle economie territoriali: una tassonomia*, in *Industria*, 2001, 451 e ss.

<sup>74</sup> Con Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020.

volte ad istituire regimi diversi di limitazioni agli spostamenti ed alle occasioni di socialità attraverso la previsioni di zone di diversa colorazione, articolate su base territoriale (regionale o locale) a seconda della gravità della situazione epidemiologica<sup>75</sup>.

L'incidenza di tali misure e di quelle adottate dagli altri paesi con particolare riguardo ai blocchi dei voli aerei ha determinato la necessità di intervenire con misure di sostegno nei settori più duramente colpiti con un'attività in un primo momento nazionale e successivamente europea.

A livello nazionale, come immediata risposta alla crisi si possono ricordare le misure approvate dal d.l. n. 34 del 2020, il c.d. "Decreto rilancio"<sup>76</sup>, intervenute in un momento di estrema drammaticità per il paese.

Se i primi interventi si configuravano come risposte nazionali volte a prevedere immediati aiuti sotto forme diverse (indennità per i lavoratori, agevolazioni fiscali, sospensione delle cartelle di pagamento e delle procedure esecutive) lo sviluppo del settore viene oggi ad essere supportato dall'imponente piano europeo di sostegni che prende il nome di *Next Generation EU (NGEU)*, noto in Italia come *Recovery Fund* o "Fondo per la ripresa". È questo un fondo speciale volto a finanziare la ripresa economica europea nel triennio 2021-2023 con titoli di Stato europei (*Recovery Bond*) che serviranno a sostenere progetti di riforma strutturali previsti dai Piani nazionali di riforme di ogni Paese: i *Recovery Plan*. Lo stanziamento complessivo è stato di 750 miliardi di euro, da dividere tra i diversi Stati e l'Italia e la Spagna, tra i paesi maggiormente deboli a livello economico e più duramente colpiti dalla pandemia, figurano tra i maggiori beneficiari. Il programma, di portata e ambizione inedite, prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

In Italia il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che deve delineare gli obiettivi delle riforme nazionali è stato approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021. Esso è stato attuato dal decreto legge n. 265 del 6 novembre 2021 recente "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose" convertito nella l. n. 233 del 29 dicembre 2021. Nell'ambito del PNRR i progetti d'investimento in materia di turismo sono enunciati nella Missione 1, Componente C3 "Turismo e cultura" e, in particolare, nell'ambito di intervento 3.4 "Turismo 4.0", cui sono assegnati complessivi 2,4 miliardi di euro di risorse. Gli investimenti previsti sono volti al miglioramento delle strutture turistico-ricettive e dei servizi turistici al fine di innalzare la capacità competitiva

---

<sup>75</sup> Per una panoramica degli interventi cfr. G. Carullo, P. Provenzano (a cura di), *Le Regioni alla prova della pandemia da Covid-19. Dalla fase 1 alla fase 3*, Editoriale scientifica, 2020.

<sup>76</sup> Decreto-legge recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Sul punto E. Cavalieri, *Covid-19. Le misure a sostegno della cultura e del turismo nella seconda fase dell'emergenza sanitaria*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2021, 30 e ss.

delle imprese e di promuovere un'offerta turistica basata sulla sostenibilità ambientale, innovazione e digitalizzazione dei servizi. L'azione include inoltre la realizzazione di investimenti pubblici, per una maggiore fruibilità del patrimonio turistico-culturale ed il rifinanziamento di misure, anche fiscali, a sostegno alle imprese del settore. Le misure di sostegno del settore si intrecciano peraltro con quelli di settori vicini, quali quello della cultura e delle infrastrutture e con obiettivi trasversali (pari opportunità generazionali, di genere e territoriali).

#### 4. Conclusioni

Il settore turistico deve oggi, necessariamente, essere letto in un'ottica di *multilevel governance*. Il processo di globalizzazione aveva già messo in luce le sempre crescenti interdipendenze tra gli Stati e tra questi e le organizzazioni internazionali in un'ottica che vedeva come fulcro il "mercato". Oggi, dopo la pandemia, la riflessione sembra spostarsi verso il "bisogno di mettere a punto una nuova versione di mondo globalizzato capace di reggere a emergenze straordinarie"<sup>77</sup> ove, in controtendenza rispetto al passato, gli Stati nazionali hanno rioccupato la scena nell'ottica di fornire una protezione ai loro cittadini<sup>78</sup>.

La gestione della pandemia da COVID-19 ha reso tuttavia evidente come una prima risposta nazionale, fondata unicamente su decisioni unilaterali, non potesse costituire certamente un modello di riferimento utilizzabile al di là di una primissima fase emergenziale e come risulti invero necessario un coordinamento tra Stati supportato dalle istituzioni europee ed internazionali. In questo senso si possono leggere gli atti adottati dal UNWTO e dall'Unione europea, ma anche le regolazioni parallele adottate da alcuni soggetti privati<sup>79</sup>.

A livello europeo, al di là di alcune criticità che pur permangono sotto vari profili, l'istituzione del Certificato digitale europeo ha rappresentato la più efficace risposta di tipo sovranazionale alle esigenze di mobilità, anche a carattere turistico, allorché si siano verificate le condizioni sanitarie che rendessero possibili gli spostamenti. Questo ha richiesto grandi sforzi organizzativi e funzionali, in ordine alle specifiche tecniche da adottarsi, alla sua durata, ai tipi di vaccini da ammettere come validi ed alla tutela della *privacy*. Il green pass europeo è stato oggetto di una specifica regolamentazione europea che, oltre all'indispensabile bilanciamento tra interessi in gioco, effettuato principalmente alla luce del principio di proporzionalità, ha cercato di salvaguardare le sfere di competenza dei singoli paesi membri.

---

<sup>77</sup> M.R. Ferrarese, *Al di là della globalizzazione: verso un mondo post globale?*, in *Pol. Dir.* 2021, 271. Sul punto cfr. anche le interessanti riflessioni di S. Cassese, *Ma il mondo ora non è meno globale*, in *Corriere della sera*, 19 Aprile 2022.

<sup>78</sup> Su questo nuovo trend C. Barbati, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. Pubbl.*, 2021, 15 e ss.

<sup>79</sup> Quali le regole, adottate in ambito IATA, per il trasporto aereo.

Oltre a ciò, come ben messo in luce, «la pandemia ha mostrato una sorta di valenza riformatrice che si è imposta con una forza e una immediatezza che nessun provvedimento politico avrebbe potuto raggiungere»<sup>80</sup>.

Il *Next generation EU*, il più grande programma di finanziamento mai varato in Europa, individuando il turismo e la cultura come due degli ambiti maggiormente colpiti dalla pandemia ha gettato le basi per una ripresa del settore attento ai temi della transizione ecologica e della sostenibilità.

Si ritiene tuttavia che un effettivo rilancio del settore turistico, nell'ottica ben illustrata dai vari documenti internazionali ed europei, non possa prescindere dall'affrontare, a monte, alcuni problemi specifici riscontrabili nel nostro paese.

Tra questi ricordiamo un quadro “instabile” nel riparto delle competenze territoriali e una incomprensibile sottovalutazione istituzionale del turismo che ha indotto l'opinione pubblica a ritenere, del tutto inopinatamente nel 1993, che il Ministero del turismo fosse un ministero “inutile” da abrogare per via referendaria, salvo farlo “resuscitare” di recente per via normativa quando ci si è resi conto del rilievo strategico del settore per l'economia del paese a fronte delle gravi perdite subite nel periodo pandemico.

Sotto il profilo del riparto delle competenze in materia di turismo, la Corte costituzionale si è trovata a svolgere una funzione essenziale; investita dai numerosi ricorsi presentati dalle Regioni che si ritenevano lese nelle loro prerogative ha operato un delicato bilanciamento tra le tutela delle autonomie e le esigenze di interesse unitario, di rilancio dello sviluppo economico del paese, utilizzando in modo sempre più consistente gli strumenti di cui disponeva tra cui *in primis* la chiamata in sussidiarietà.

Ora, se risulta evidente che non si possa invocare in modo semplicistico un ritorno ad un centralismo statale nel settore<sup>81</sup>, tuttavia risulta evidente come per rispondere in modo maggiormente adeguato alle istanze che le varie emergenze ci pongono davanti, *in primis* oggi quella climatico-ambientale, il turismo (come probabilmente altre materie) necessiti di una disciplina giuridica *diversa* rispetto a quella che la riforma del Titolo V ci ha consegnato.

---

<sup>80</sup> M. R. Ferrarese, *Idem*, 271.

<sup>81</sup> Sul punto M. Belletti, *La riforma del Titolo V sotto attacco. Dall'entusiasmo regionalista alle torsioni centralistiche*, in *Le Regioni*, 2021, 25 e ss.

4 • 2 • 2022



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

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## RECENSIONI



**SEZIONE RECENSIONI:**

- M.C. RIOLI, Lorenzo Kanel, “Napoleone e Muhammad ‘Alī. Medio Oriente e Nord Africa in epoca tardo moderna e contemporanea”, Firenze, Mondadori Education, 2022



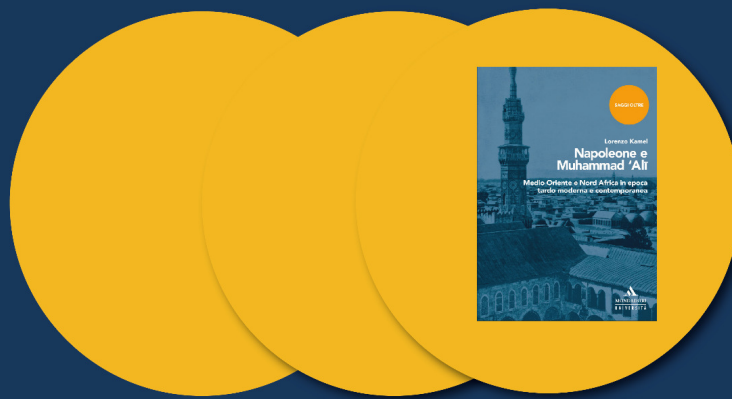
4 • 2 • 2022



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

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società



**Lorenzo Kamel**

**“Napoleone e Muhammad ‘Alī. Medio Oriente e Nord  
Africa in epoca tardo moderna e contemporanea”,  
Firenze, Mondadori Education, 2022**

*M.C. Rioli*

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>

**Recensione. Lorenzo Kamel, *Napoleone e Muhammad ‘Alī. Medio Oriente e Nord Africa in epoca tardo moderna e contemporanea*, Firenze, Mondadori Education, 2022.**

*Maria Chiara Rioli\**

Nella storiografia in lingua italiana dedicata al Medio Oriente, una crescente e importante produzione e traduzione di manuali, indirizzati a un pubblico specialistico e non, si è andata affermando negli ultimi anni. *Napoleone e Muhammad ‘Alī. Medio Oriente e Nord Africa in epoca tardo moderna e contemporanea* di Lorenzo Kamel arricchisce ulteriormente questo panorama, con un saggio di sintesi di fenomeni di storia globale che hanno avuto origine in Medio Oriente dalla fine del XVIII secolo alla più vicina contemporaneità. Per la struttura e il taglio adottati, il volume non si configura come un manuale di studi di area, ma combina, riuscendo nel proprio intento, obiettivi di ricerca e didattici, aprendosi a studiosi, studenti e a un vasto pubblico interessato.

Kamel, docente di Storia globale e Storia del Medio Oriente e del Nord Africa presso l’Università di Torino e autore di volumi di riferimento nella storiografia internazionale sul conflitto israelo-palestinese<sup>1</sup>, identifica con la campagna di Bonaparte in Egitto del 1798 uno degli eventi periodizzanti nella tarda età ottomana, momento di avvio della penetrazione europea in Medio Oriente e al contempo, da parte ottomana e araba, decisivo «impulso all’autodifesa che si è tradotto in un inedito sentimento di coesione tra alcune delle protonazioni presenti nell’intera regione», insieme allo «sviluppo del processo di demarginalizzazione dell’Egitto, attraverso l’alterità rappresentata dall’Europa» (p. 20). Questi fenomeni conoscono, secondo l’autore, un secondo, fondamentale, tornante negli anni Trenta del XIX secolo, con l’occupazione francese dell’Algeria e la presa da parte di Muhammad ‘Alī, attraverso le forze guidate dal figlio Ibrahim, della Grande Siria (1831-1840). «Mai come in questo breve lasso temporale», scrive Kamel, «la regione fu aperta all’influenza delle grandi potenze europee, alle attività missionarie, alle grandi esplorazioni [...] preparando al contempo il terreno per l’avvio di una nuova fase storica che, tra fallimenti e timidi successi, coinvolse progressivamente l’intera area, attuali Siria e Libano compresi» (pp. 28-29). Lo studio delle influenze esterne e dei fenomeni endogeni di creazione e riformulazione delle strutture e identità all’impero ottomano – esemplificate dalle figure di Napoleone e Muhammad ‘Alī scelte nel titolo – e, successivamente alla fine della prima guerra mondiale, dei nuovi stati nazione è al centro del volume di Kamel.

L’autore si concentra dunque su un’area tanto vasta quanto complessa, una regione «dai confini ‘ideali’, incerti e porosi, – che nella più comune, ancorché discutibile,

---

\* Ricercatrice di tipo B presso l’Università di Modena e Reggio Emilia. Il testo è stato referato a cura della Direzione. Responsabile del controllo editoriale: Sara Zanotta.

<sup>1</sup> Si ricorda, tra i vari, L. Kamel, *Imperial Perceptions of Palestine: British Influence and Power in Late Ottoman Times*, I.B. Tauris, 2015.

accezione odierna si estende dal Marocco all’Afghanistan e dalla Siria al Sudan – [e che] ha rappresentato da sempre un nevralgico punto di snodo per i traffici commerciali e culturali tra l’Asia e l’Europa» (p. VIII).

Il volume approfondisce dinamiche, continuità e figure provenienti da Medio Oriente e Nord Africa tra il XIX e il XX secolo, ma non trascura attori esogeni ed eventi periodizzanti come guerre e rivoluzioni. *Napoleone e Muhammad ‘Alī* si concentra prevalentemente sulla storia mediorientale – più circoscritta, ancorché documentata, è la trattazione di fenomeni originatisi in Nord Africa – ma intreccia efficacemente studi di area e storia globale. Uno dei meriti fondamentali del volume è proprio quello di trattare, in ogni capitolo, fenomeni di lungo periodo indagando continuità storiche e rotture, attraverso l’analisi di fonti archivistiche in numerose lingue e della bibliografia internazionale. Kamel sottolinea l’importanza dello studio di processi diversi di lungo periodo nella regione, dalla lingua ai toponimi: secondo l’autore, occorre procedere alla «riscoperta delle continuità e delle permeabilità che per millenni hanno scandito la vita quotidiana di milioni di individui presenti nella regione. Gli ebrei, i cristiani, i musulmani così come i membri delle millenarie ‘religioni pagane’ del Medio Oriente (mandei, zoroastri, drusi, kalasha, yazidi e molti altri) hanno molto più in comune di quanto si tenda sovente a pensare» (pp. 5-6).

Dopo una nota concettuale e terminologica intorno alla categoria di Medio Oriente (pp. vii-viii)<sup>2</sup>, nell’introduzione l’autore inquadra le relazioni religiose all’interno dell’impero ottomano attraverso le categorie e strutture fondamentali di *millet* e *dhimmitudine*<sup>3</sup>: «il modo più opportuno per avvicinarsi alla storia del Medio Oriente moderno è quello di considerare questa enorme area del mondo come una somma di ‘particolarismi’». È in larga parte proprio all’omogeneizzazione di quegli stessi particolarismi che si devono, secondo Kamel, «le pulsioni etnocentriche e il relativo rafforzamento delle crescenti divisioni religiose proprie della storia contemporanea» (p. 14).

Nel primo capitolo Kamel indaga le conseguenze dell’impresa napoleonica e delle riforme attuate da Muhammad ‘Alī «per molti versi prosecutore delle strategie francesi»: «un’organizzazione statale moderna, un’amministrazione centralizzata efficiente, un esercito e un’industria al passo con i tempi» (p. 29). L’autore, citando Lewis Ricardo Gordon, mette in questione le categorie di modernismo e modernizzazione, sottolineando il rischio di identificare il concetto di modernità con l’idea di Europa, offuscando altri tipi ed esperienze di modernità. Così, «più che come porta di accesso al progresso e alla modernizzazione, l’impresa napoleonica» fa «luce su

---

<sup>2</sup> Kamel contesta l’attribuzione della formulazione della categoria di “Medio Oriente” all’età contemporanea: a differenza di quanto sostenuto da una parte della storiografia, di cui Bernard Lewis è stato il più noto e influente esponente (secondo il quale l’espressione Medio Oriente «fu inventata nel 1902 dallo storico navale americano Alfred Thayer Mahan»), l’espressione «Medio Oriente» ha infatti una storia antica, che affonda le proprie radici in età tardo antica con lo storico romano Paolo Orosio, per conoscere una più vasta diffusione nel corso del XIX secolo da parte di *savants* e letterati europei, insieme ad altre categorie come *Outre-Mer*, *Terra Santa*, *Levante*, *Mashreq* e *Bilad al-sham*.

<sup>3</sup> «Rivolgere l’attenzione a tali interazioni, nonché alle pratiche e agli spazi condivisi che per secoli hanno scandito i ritmi di vita in larga parte del Mediterraneo e del Medio Oriente non deve essere inteso come un modo per negare o minimizzare le differenze o le fratture riscontrabili nei (o tra i) gruppi religiosi e le identità che per millenni hanno convissuto nella regione» (p. 13).

interazioni destinate a influenzare alcuni dei connotati religiosi, politici, sociali, toponomastici, geografici ed economici propri della regione» (p. 37).

Nel secondo capitolo (*La riorganizzazione dell'Impero*) il processo delle riforme dell'impero ottomano tra gli anni Trenta e Settanta del XIX secolo viene inserito all'interno delle trasformazioni globali che si innescano negli anni immediatamente precedenti e successivi alla guerra di Crimea (1853-1856), evento periodizzante che «sancì l'inclusione di larga parte del Medio Oriente nell'economia mondiale» (p. 39). Kamel sottolinea come l'ultima fase delle *Tanzimat* tra la fine degli anni Cinquanta e l'emanazione della costituzione di Abdul Hamid II nel 1876 «fu sotto molti aspetti un'imposizione anglo-francese, [del]le due potenze che avevano combattuto al fianco della Porta durante la guerra di Crimea» (p. 42). La narrazione storica cede il passo in alcune parti a glossari – è il caso della sezione *L'impatto sulla terra e i tessuti sociali* (pp. 45-50) – che agevolano il lettore nella comprensione e nello studio. Nel terzo capitolo – *Snodo Iran* – l'autore individua alcuni dei fenomeni fondamentali che hanno attraversato il paese dalla rivoluzione costituzionale (1905-1911) alla crisi della dinastia Qajar (1925), i colpi di stato del 1921 e del 1953 e la rivoluzione del 1979, analizzando oscillazioni e trasformazioni nelle dinamiche *'ulamā-bāzāri*, oltre che gli effetti dell'interventismo straniero per l'accesso alle risorse petrolifere.

Nel quarto capitolo – *Africa e Medio Oriente. Spartizioni e rivolte* – Kamel discute la storia delle categorie “Africa mediterranea” o Nord Africa e Africa subsahariana e la loro distinzione, in particolare a partire dall'Illuminismo.

Nucleo principale del volume è il capitolo centrale – *Confini artificiali, omogeneizzazioni identitarie* – nel quale Kamel, in dialogo con la storiografia internazionale e riprendendo riflessioni presentate anche in *The Middle East from Empire to Sealed Identities*<sup>4</sup>, delinea la storia della costruzione del sistema dei mandati, sottolineando il ruolo giocato da Jan Christiaan Smuts, membro del Gabinetto di guerra britannico di Lloyd George, nella formulazione dell'articolo 22 del Patto della Società delle nazioni del 1919. Un anno prima, Smuts aveva infatti redatto il memorandum *The League of Nations: A Practical Suggestion*, il cui testo influenzò fortemente il documento poi preparato da Wilson. In quegli anni decisivi, il trattato di Losanna concorse poi in misura decisiva alla «trasformazione di larga parte del Medio Oriente sulla base di criteri confessionali (cristiani ortodossi *versus* musulmani sunniti), piuttosto che solo religiosi (Islam *versus* cristianità)» e fu in quella stessa fase che «concetti come ‘trasferimento di popolazione’ e ‘pulizia etnica’ divennero, per la prima volta nella storia, delle soluzioni legalmente accettabili per risolvere dei conflitti internazionali» (p. 114), affermando in questo modo una razzializzazione delle identità e la loro etnoconfessionalizzazione (p. 121). Ecco che allora «lo studio delle identità fluide e plurali che da sempre caratterizzano quest'area del mondo permette di comprendere alla radice i motivi per i quali la riconfigurazione/balkanizzazione dei confini immaginata in anni recenti da numerosi studiosi (molti dei quali ispirati dai lavori di Bernard Lewis) non porterà alcun beneficio» (p. 127).

Il sesto capitolo – *L'affaire arabo-israelo-palestinese* – affronta alcuni nodi fondamentali della contesa per la Palestina, attraverso l'analisi della competizione per il controllo della terra e la spinta alla colonizzazione sionista, che Kamel inquadra nel

---

<sup>4</sup> L. Kamel, *The Middle East from Empire to Sealed Identities*, Edinburgh University Press, 2019.

ruolo svolto dal Fondo nazionale ebraico nell'acquisto di terreni e nel processo di "extraterritorializzazione" della Palestina.

Dopo un capitolo, il settimo, dedicato cronologicamente al secondo dopoguerra e in particolare agli effetti del nasserismo sulla regione, il volume ritorna su alcuni casi studio di istituzioni, movimenti o stati, concentrandosi sul Libano, per chiudere con una parte che apre all'attualità (*Il Medio Oriente all'ombra della 'fine della storia*) e un capitolo finale dedicato alla storia delle donne nella regione.

In conclusione, il volume si pone come una lettura di notevole importanza, fondata al contempo su una sintesi di estrema chiarezza e su un approfondimento rigoroso di fonti archivistiche in diverse lingue e della bibliografia internazionale. Per la struttura e lo stile adottato, *Napoleone e Muhammad 'Alī* è una ricostruzione scientifica di rilievo e rappresenta uno strumento prezioso e accessibile per studenti e per un pubblico interessato al Medio Oriente, alla sua storia, al suo presente e futuro.