

TRANSIZIONI COSTITUZIONALI E CONSOLIDAMENTO DEMOCRATICO IN ASIA AGLI ALBORI DEL XXI SECOLO

Luca MEZZETTI*

Il panorama costituzionale che caratterizza attualmente gli ordinamenti asiatici è estremamente articolato e complesso. Nell’immenso spazio geografico che si estende dalla Turchia asiatica all’estremo oriente giapponese i 46 Paesi che occupano tale spazio presentano una situazione istituzionale molto diversificata sul versante dell’esito delle transizioni costituzionali finora sperimentate e del grado di consolidamento democratico raggiunto. Secondo la classificazione adottata da Freedom House sulla base di una pluralità di indici di rilevamento —diritti politici, libertà civili, processi elettorali, pluralismo politico e partecipazione politica, funzionamento della forma di governo, libertà di manifestazione del pensiero e di culto, libertà di associazione, stato di diritto, autonomie individuali— sette ordinamenti vengono classificati fra i Paesi “liberi” (*free*) (Giappone, Israele, Corea del sud, Taiwan, Mongolia, India e Indonesia, in ordine decrescente), sedici ordinamenti vengono qualificati come “parzialmente liberi” (*partly free*) (Georgia, Filippine, Turchia, Bangladesh, Kuwait, Malesia, Sri Lanka, Armenia, Giordania, Kyrgyzstan, Libano, Nepal, Singapore, Afganistan, Bahrain, Yemen, in ordine decrescente), ventitre ordinamenti risultano “non liberi” (*not free*) (Azerbaijan, Bhutan, Brunei, Cambogia, Kazakhstan, Maldive, Oman, Pakistan, Qatar, Tajikistan, Thailandia, Emirati Arabi Uniti, Iran, Iraq, Vietnam, Cina, Laos, Arabia Saudita, Siria, Myanmar, Corea del Nord, Turkmenistan, Uzbekistan, in ordine decrescente, il Paese citato per ultimo è caratterizzato dal più elevato tasso di autocrazia).

* Professore ordinario di Diritto Costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Bologna (Italia).

Delle 123 democrazie elettorali presenti attualmente, solo 14 appartengono al continente asiatico.

Il bilancio fallimentare della prima fase di esperienza democratica nei Paesi considerati evidenzia la difficoltà di istituzionalizzare le forme e le procedure di un sistema politico ad essi estraneo per storia, cultura e tradizioni. L'assenza di una radicata fede nei valori, nelle istituzioni e nelle procedure democratiche; la mancanza di un forte ceto e di una società civile significativa, di partiti politici strutturati, unite all'incapacità di integrare nel sistema politico importanti centri di potere quali i militari (forti del ruolo svolto nelle lotte di liberazione) e le potenti signorie locali (da sempre al vertice di strettissime relazioni clientelari), hanno portato dapprima ad un uso distorto e corrotto del potere, quindi ad una progressiva inefficacia della gestione.

I governi successivi fecero affidamento su altri elementi per giustificare il loro potere: il carisma dei leaders, l'adozione di obiettivi prioritari e la performance. La sovranità popolare e il rispetto delle procedure democratiche assunsero un ruolo subordinato. Istituzioni, procedure e formule democratiche persistettero comunque formalmente in tutti gli Stati. Benchè svuotate dei loro significati essenziali e calate in contesti più o meno autoritari, ne venne sfruttato il potenziale legittimante sia all'interno dei singoli Stati che sul piano internazionale.

Emerge come primo fattore problematico, da tutte le situazioni esaminate, la difficoltà di istituzionalizzare l'autorità personale e la sua inadeguatezza come base primaria di legittimazione del regime. Nessuno dei leaders nazionali ha fatto significativi sforzi diretti a sfruttare la propria autorità personale per rafforzare il sistema politico, cercando piuttosto di sovvertire istituzioni e procedure al fine di rafforzare il proprio potere.

Nella maggioranza delle esperienze esaminate, le necessità (politiche e personali) dei capi scavalcavano quelle dei governi e dei regimi. Leaders, governi e regimi erano fusi in un'unica istituzione la cui sorte era strettamente legata alle fortune dei capi stessi. Nessuno di questi sistemi politici (tranne il caso di Singapore) è sopravvissuto al tramonto del proprio leader.

Un altro problema fondamentale che hanno dovuto affrontare tali regimi è quello che Huntington indica come l'eterno dilemma dei governi autoritari: l'incompatibilità tra una buona *performance* economica e la stabilità politica. Infatti, sebbene quest'ultima sia indispensabile per avere una crescita economica e a sua volta la crescita contribuisca alla legit-

timazione del governo, a lungo termine le nuove forze emergenti dalla trasformazione socioeconomica che accompagna lo sviluppo chiederanno cambiamenti (e maggior voce in capitolo) nella gestione del potere che li porteranno allo scontro con le istituzioni conservatrici poco inclini a concederle. L'esempio più significativo si ha nella crisi di legittimazione del governo Thanom in Thailandia nei primi anni settanta.

Un altro dilemma che si pone ai governi autocratici è dato dal principio di sovranità popolare: a causa dell'enorme autorità morale che questo richiama, la maggior parte dei leaders ritiene di dover comandare per e in nome del popolo pur non essendo in grado e non intendendo far fronte a ciò che tale principio comporta e che metterebbe in discussione la natura stessa del loro potere. Si hanno così tentativi di indigenizzare ideologie associate al concetto di sovranità popolare (la "democrazia stile thai" di Sarit, la "democrazia guidata" di Sukarno, i "Pancasila" di Suharto, la "democrazia Barangay" in Malaysia) e di controllare e manipolare forme di partecipazione e di confronto (elezioni, referendum, plebisciti etc.). Tuttavia, l'esposizione prolungata a pratiche e istituzioni democratiche, come elezioni e parlamenti, e i continui richiami, seppure solo formali, ai principi democratici, tendono, con il decorso del tempo, a fare assimilare tali valori e comportamenti rendendoli elementi indispensabili nella legittimazione del potere (tipico è il caso thailandese).

La pluralità degli Stati provenienti da esperienze coloniali (ad esempio Malaysia, Indonesia, Filippine, Singapore) hanno adottato, almeno formalmente, con il raggiungimento dell'indipendenza, Costituzioni democratiche di impronta occidentale. Nel volgere di alcuni anni, questi Stati sono scivolati verso sistemi che di democratico presentavano solo le forme esteriori o il nome (democrazia "guidata" o "nuova", "autoritarismo costituzionale") o addirittura verso dittature civili o militari.

Le cause di questo primo fallimento furono molteplici e differenziate da un Paese all'altro. Esse devono individuarsi primariamente nella estraneità delle Costituzioni (e, soprattutto, della storia costituzionale occidentale di cui queste erano frutto) alla storia e alle tradizioni di questi Paesi. Alcuni autori (Diamone, Linz, Lipset) sostengono inoltre che la responsabilità della degenerazione di questi primi tentativi democratici sia da addebitare soprattutto ai leaders politici di quel periodo e alla effettiva mancanza di solide convinzioni democratiche che li accomunava. Altri (Borsa) ritengono invece che il problema risieda nella situazione

storica prematura rispetto all'instaurazione di una democrazia, instaurazione che non avvenne in risposta ad una esigenza interna a quelle società ma che fu piuttosto imposta dall'alto. Il tentativo di applicare il modello politico occidentale si accompagnò fin dai primi tempi ad una ampia diffusione di comportamenti illegali e di pratiche corrotte, al punto da essere spesso ritenuto causa della disgregazione e dell'indebolimento nazionale. La denuncia della corruzione diventò, anzi, strumento nelle mani di coloro che sostenevano l'opportunità di sbocchi autoritari. L'importanza della corruzione nella sconfitta dei modelli istituzionali e politici occidentali, tuttavia, non avrebbe dovuto portare alla condanna della tradizione democratica europea, poichè la diffusione di comportamenti illegali in ambito amministrativo si connetteva all'emersione di situazioni indigene non soffocate dal dominio coloniale, nel contesto del passaggio a nuovi modelli sociali ed economici. In particolare, quasi ovunque mancavano gruppi sociali indigeni che fossero economicamente indipendenti: le borghesie erano sostanzialmente allogene, formate in buona misura da europei (in epoca coloniale) oppure da appartenenti a comunità straniere. Le componenti nazionali maggioritarie potevano controllare il potere politico e l'amministrazione pubblica, erano presenti in maniera schiacciante nel settore agricolo tradizionale, ma nel loro stesso Paese non facevano parte dei ceti moderni, urbani, legati agli affari, all'industria o alle libere professioni. L'attività politica che, soprattutto nelle zone rurali, operava in contesti strettamente clientelari, si fondava sulla possibilità per i candidati di ricompensare materialmente il proprio elettorato una volta eletti, quando non si arrivava direttamente alla compravendita dei voti. Il finanziamento di un'attività così costosa non poteva essere assicurato da una società nazionale sostanzialmente priva di borghesia ed esclusa dalla possibilità di avere un ruolo economico autonomo. Per finanziare il sistema politico occorre necessariamente essere al governo: l'occupazione delle istituzioni, con la disponibilità di fondi che ciò comportava, diventò così la chiave per la conservazione del potere. La possibilità di attingere alle risorse dell'amministrazione pubblica era indispensabile, oltre al finanziamento dei partiti politici, anche all'arricchimento privato e per disporre dei fondi e delle occasioni che avrebbero permesso di aumentare il numero dei propri clienti e sostenitori. Alla elite occorrevano redditi cospicui che solo l'uso spregiudicato del potere e la corruzione avrebbero potuto garantire.

Partendo quindi dal —più o meno repentino— fallimento dei primi esperimenti democratici, si può tentare ora di analizzare alcuni fattori che possono aver accelerato o rallentato lo sviluppo verso un sistema democratico dei Paesi oggetto del nostro studio: tali fattori sono stati variamente individuati nelle condizioni dello sviluppo economico, nel ruolo politico dei militari, nel ruolo svolto dalle diverse religioni osservate nella regione e nelle differenze etniche tra le popolazioni dei cinque Stati oltre che nei conflitti (di matrice prevalentemente etnica) al loro interno.

L'analisi della correlazione tra sviluppo economico e sviluppo democratico evidenzia che, in particolare nei quattro Paesi simbolo del successo economico del sud-est asiatico, hanno trovato stabilità regimi che, seppure in misura diversa a seconda dei casi, si possono definire autoritari. La conferma di tale regola deriva dalle Filippine, Paese più arretrato economicamente, in cui il tentativo autoritario di Marcos ha avuto scarsa fortuna e vita relativamente breve.

Pur tenendo presente gli altri fattori che hanno influito e interagito nello sviluppo democratico di questi Paesi, e in particolare il peso che ha avuto, a sua volta, la stabilità dei regimi autoritari nella buona *performance* di queste economie, si può individuare nello sviluppo economico pronunciato un fattore che ha legittimato e rafforzato i regimi meno democratici, delegittimati, invece, dai periodi di crisi.

Sono quattro le religioni maggiormente diffuse nella regione: l'islam in Asia centrale, Indonesia e Malesia, il buddismo in Thailandia, il confucianesimo a Singapore e il cristianesimo cattolico nelle Filippine.

Nonostante la quantità di fattori che hanno influenzato la transizione democratica nell'esperienza filippina, la Chiesa cattolica ha avuto un ruolo rilevante nell'arcipelago, anche dal punto di vista politico. Ciò non tanto in virtù del messaggio di solidarietà e di uguaglianza di cui il cristianesimo è portatore e che dovrebbe trovare sviluppo e compimento solo in una società democratica, quanto, piuttosto, in considerazione del fatto che la Chiesa filippina non è stata cooptata ed inglobata dal regime politico, ma ha mantenuto sempre una posizione di indipendenza, forte anche dello stretto legame con il Vaticano e della solida condizione economica.

Negli Stati mussulmani la relazione di comando-obbedienza viene legittimata dal comune riconoscimento, da parte di governanti e governati, che Allah è l'unica fonte di autorità, che è dovere dei governanti quello di rispettare e far rispettare le leggi sacre e creare le condizioni necessarie per adempiere ai precetti dell'islam, e che è dovere di tutti i

credenti obbedire a Dio, al suo profeta e a coloro che sono al potere. Il dovere di obbedire deriva da un obbligo religioso. La disobbedienza è contemporaneamente un crimine ed un peccato. Ovviamente i governanti negli stati mussulmani hanno sempre enfatizzato tale aspetto al fine di consolidare il proprio potere. Peraltro questo dovere di obbedienza non è illimitato: la tradizione sottolinea che l'obbedienza è dovuta solo nei confronti di governanti giusti, vale a dire di coloro che agiscono in accordo con le leggi sacre, mentre è giustificata la disobbedienza e la ribellione nei confronti degli ingiusti. Poiché non vi sono regole chiaramente definite per stabilire quali sono i giusti e gli ingiusti, le diverse interpretazioni e scuole di pensiero danno origine, oltre che a dispute religiose, a tensioni sul piano politico e spesso il potere costituito viene contestato sul piano dell'ortodossia religiosa e della genuinità della fede.

I valori confuciani come la frugalità, il senso di appartenenza al gruppo, il valore dell'individuo come dipendente dal contesto sociale che ne fa quello che esso è, l'importanza attribuita all'istruzione, il rispetto della gerarchia non come gerarchia di valori ma come condizione di una società bene organizzata e pacifica e dell'obbedienza come riconoscimento del proprio ruolo in tale società, hanno avuto secondo molti autori, nel processo di modernizzazione dell'Asia orientale, la stessa funzione di stimolo che Max Weber attribuiva all'etica calvinista nella costruzione del moderno capitalismo in Europa. Il confucianesimo, quindi, rappresenta ad esempio uno dei motivi del successo economico di Singapore come delle altre comunità cinesi insediate nei Paesi del sud-est asiatico, ma per la sua filosofia orientata verso la collettività e la gerarchia, i diritti individuali risultano avere un valore in larga misura inferiore rispetto a quello loro attribuito dall'etica individualista occidentale.

L'analisi appena condotta sulla correlazione tra religione e sviluppo democratico nei Paesi del sud-est asiatico ha presentato un quadro di situazioni piuttosto eterogenee in virtù delle quattro diverse dottrine diffuse nell'area, del diverso ruolo che le istituzioni religiose hanno svolto e continuano a svolgere all'interno dei rispettivi sistemi politici e del diverso grado di sviluppo democratico dei sistemi stessi.

Nonostante ciò, l'elemento più interessante che sembra doversi cogliere è la limitata influenza che, in quanto tali, hanno i principi e gli ideali di cui queste religioni o filosofie si fanno portatrici sui rispettivi sistemi politici e sul loro grado di democraticità.

Di maggiore importanza, invece, il ruolo che le istituzioni religiose, attraverso le loro organizzazioni, ricoprono nel sistema, all'interno o in contrapposizione al regime. Sul punto non sembra quindi potersi concordare pienamente con gli studiosi (ad es. Pye) che hanno sostenuto che l'autoritarismo rinvenibile in diversi Paesi del sud-est asiatico riflette tradizioni culturali e un concetto di potere specifici di questa regione, associate in particolar modo al confucianesimo e alla tradizione giavanese. Pur non negando loro una certa influenza, appare preferibile la posizione di chi suggerisce di non attribuire eccessiva importanza ai presupposti culturali nel tentativo di spiegare la debolezza della democrazia in questi Paesi (Cammack, Pool, Tordoff). Le politiche autoritarie praticate nella regione sono state, piuttosto, le risposte date dai soggetti al potere agli interessi sentiti come prioritari. Hanno risentito, quindi, dell'influenza di modelli regionali di sviluppo ritenuti vincenti (quello giapponese in particolare); sono state risposte a problemi correnti di sicurezza interna ed esterna piuttosto che ad antichi valori culturali.

Le ideologie attraverso le quali i governi hanno tentato di giustificare il proprio potere sono di tipo moderno più che tradizionale, ruotando attorno alle idee di sviluppo, indipendenza, anticomunismo.

I militari sono stati soggetti determinanti nello scenario politico e della storia recente dei Paesi asiatici.

Diversi tentativi sono stati posti in essere da parte degli studiosi al fine di spiegare le cause o le condizioni che possono predisporre all'intervento militare il sistema politico di uno Stato in un determinato momento storico.

Alcuni, come Finer, hanno individuato il contesto socio-culturale come l'elemento fondamentale, sostenendo che un basso livello di cultura politica dia, con buone probabilità, origine ad un intervento militare. Altri studiosi hanno invece spostato l'attenzione sulle caratteristiche peculiari delle Forze armate, quali la qualità superiore della loro organizzazione e l'unità ideologica che di solito si riscontra al loro interno. Tuttavia la varietà di ideologie di cui possono farsi portatrici (nazionaliste, populiste, socialiste, conservatrici o radicali) e le frequenti divisioni al loro interno pongono dubbi anche con riferimento a questa teoria. Posizione in certa misura affine a quest'ultima è quella che nota come quasi ovunque il processo di modernizzazione sia stato avviato da regimi autoritari e, in Asia in particolare, dai militari. La spiegazione starebbe nel fatto che "in società premoderne che si aprono al mondo moderno i mili-

tari sono, per ragioni sia organizzative sia tecnologiche inerenti alla loro professione, il gruppo sociale che per primo entra in contatto diretto con la modernità. Non deve perciò meravigliare che esso si faccia carico di avviare e di governare il processo di modernizzazione. In alcuni Paesi, come quelli citati (Thailandia, Singapore, Corea del Sud, Taiwan) in cui i militari hanno spianato la via allo sviluppo capitalistico, lo hanno fatto con successo” (Borsa). Altri studi pongono l’accento sulle caratteristiche peculiari del singolo Stato e in particolare sulle circostanze nelle quali lo Stato stesso ha conquistato l’indipendenza: una lotta di liberazione molto dura e protratta negli anni (come nel caso dell’Indonesia) può far acquisire all’esercito un ruolo particolarmente importante rispetto ad una liberazione ottenuta per vie diplomatiche. In tutta la regione dell’Asia sud-orientale, con l’eccezione della Malesia, il fenomeno della partecipazione dei militari al governo, in misura più o meno accentuata e in forme diverse, è stato molto diffuso.

La presenza dei militari sulla scena politica dei Paesi del sud-est asiatico, in particolare, ha assunto forme e importanza diverse a seconda dei singoli Stati, ma ha svolto complessivamente un ruolo rilevante nell’influenzare lo sviluppo democratico nella regione. L’influenza è stata di tipo tendenzialmente negativo e proporzionale all’importanza assunta dalle Forze armate nei diversi contesti politici.

Il dato che si segnala come di maggior interesse, tuttavia, è che quasi sempre l’intervento e la presenza dei militari non sono stati tanto causa (se non causa ultima) del crollo della democrazia, quanto conseguenza del suo sostanziale e già avvenuto fallimento. In altri termini, i militari sono spesso intervenuti a mettere fine a regimi politici basati su modelli democratici, eventualmente di importazione occidentale, che a causa della mancanza di fondamentali presupposti di tipo storico, culturale e sociale non potevano funzionare in tali contesti ed avevano portato al collasso delle istituzioni ed a gravi tensioni sociali. La conseguente instaurazione di regimi autoritari, civili o militari, ha contribuito a reprimere ulteriormente quelle pre-condizioni democratiche che le società stesse dovevano sviluppare, rallentando ulteriormente la transizione verso la democrazia.

A conferma di quanto osservato si può notare che nei Paesi ove gli stessi governi civili sono riusciti a raggiungere la stabilità allontanandosi dai modelli democratici adottati inizialmente verso forme crescenti di

chiusura e di autoritarismo, come ad esempio in Malesia o a Singapore, i militari si sono limitati ad un ruolo politicamente defilato.

Le reazioni alla crisi economica dei sistemi politici asiatici sembrano confermare le ipotesi formulate in merito al rapporto tra sviluppo economico e sviluppo democratico. In molteplici casi, infatti, la recessione ha fatto emergere spinte democratizzanti per anni represses e soffocate da regimi resi forti e stabili dal successo economico.

Nei Paesi in cui la crisi si è manifestata con maggiore intensità si è assistito addirittura al crollo di sistemi autoritari (Indonesia) o comunque ad una loro forte delegittimazione (Malesia). Nei Paesi meno provati dalla crisi, invece, non sono stati messi in pericolo modelli altrettanto autoritari, come nel caso di Singapore, ove la flessione economica ha tutt'al più stimolato, all'interno del governo, un dibattito sulla necessità di qualche timida apertura.

Gli esempi menzionati saranno smentiti dagli avvenimenti successivi: le aperture democratiche di Suharto all'inizio degli anni novanta si sono rivelate più che altro un'operazione di facciata, così come le concessioni a favore dei partiti e delle organizzazioni islamiche rientravano in un tentativo di bilanciare l'influenza dei militari. L'autoritarismo indonesiano si sarebbe conservato integro fino alla crisi del 1998.

Il passaggio di consegne tra Lee Kuan Yew e la nuova generazione di politici ha trovato questi ultimi schierati su posizioni ancora più chiuse di quelle del vecchio dittatore e nonostante ciò la perdita di consenso sarà arginata negli anni successivi ed il regime autoritario singaporeano passerà indenne anche la crisi economica del 1997.

Nel lungo periodo, il mercato non sembra dunque reggere senza la democrazia, senza le regole severe del liberismo. Non sembra individuabile, nel senso descritto, un modello asiatico impermeabile, non apparendo configurabile una via autoritaria al capitalismo che sia sostenibile nel lungo periodo. Già dopo alcuni decenni di sviluppo la crescita economica suscita conflitti sociali che esigono il superamento del capitalismo basato sul lucro fine a se stesso; la modernizzazione economica rende rapidamente obsoleti i regimi che rifiutano la adesione ad un modello sostanziale pienamente democratico, anche se l'esempio di Singapore e, più limitatamente, quelli di Indonesia e Malesia sembrano smentire la teoria qui configurata.

Non sembra quindi che lo sviluppo economico porti di per se stesso uno sviluppo democratico; al contrario la crisi asiatica ha fornito un'ulte-

riore occasione al fine di verificare che nei momenti di grande recessione economica si creano le condizioni per il cambiamento e l'apertura dei sistemi politici.

BIBLIOGRAFÍA

- AJANI, G. *et al.*, *Diritto dell'Asia orientale*, Turín, Utet, 2007.
- BAXTER, C., *Government and Politics in South Asia*, Boulder, Westview Press, 2001.
- BEER, L., *Constitutional Systems in Late Twentieth Century Asia*, Washington, University of Washington Press, 1992.
- CHOI, J., *Governments and Markets in East Asia: The Politics of Economic Crisis*, Londres, Routledge, 2006.
- FUNSTON, J., *Government and Politics in South-East Asia*, Nueva York, Zed Books, 2002.
- HASSALL, G. y Saunders, C., *Asia-Pacific Constitutional Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- JALAL, A., *Democracy and Authoritarianism in South Asia: A Comparative and Historical Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- MERKEL, W. *et al.*, *Defekte Demokratien*, Wiesbaden, VS Verlag, 2006.
- MEZZETTI, L., *Le democrazie incerte*, Turín, Giappichelli, 2000.
- , *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padua, Cedam, 2003.
- MORLINO, L., *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- VERGOTTINI, G. de, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1998.