

**COOPERAZIONE, AIUTO, “CONTAGIO DEMOCRATICO”:  
IL MALAWI COME “CASE STUDY”**

*COOPERATION, INTERNATIONAL AID, "DEMOCRATIC CONTAMINATION":  
AS MALAWI "CASE STUDY"*

*COOPERAÇÃO, AJUDA INTERNACIONAL, “CONTAMINAÇÃO DEMOCRÁTICA”:  
O MALAWI COMO “CASE STUDY”*

*Anna Elisa Baglivi\**

**Abstract in italiano:** L'articolo analizza la vicenda costituzionale del Malawie la scarsa influenza che le politiche di cooperazione e aiuti allo sviluppo hanno avuto nella transizione del Paese alla democrazia. Pertanto, l'articolo prova a verificare se il contesto geopolitico nel quale il Malawi opera, in particolar modo l'adesione all'Unione europea e all'ONU, possa rappresentare un fattore di “contagio democratico”, che accompagni i processi di sviluppo promossi dalla cooperazione internazionale e promuove l'autoctonia del Paese nel definire le proprie specificità economiche e istituzionali. Tuttavia, anche questa verifica dimostra la scarsa capacità di incisione delle politiche di cooperazione nel promuovere effettivamente la cosiddetta “esportazione” della democrazia.

**Parole Chiave:** Cooperazione internazionale. Aiuti allo sviluppo. Contagio democratico. Autoctonia costituzionale.

**Abstract:** The article analyzes the constitutional the Malawie if the little influence that cooperation policies and international aid for development had in the democratic transition of the country. To this end, the article seeks to verify that the geopolitical context in which Malawi operates, in particular the relations with the European Union and the membership so the UN can play a factor of "democratic contagion" that accompanies the development process promoted by international cooperation and at the same time promoting the autochthony of the country in order to define the economic and institutional specific nature. However, also this attempt at verification demonstrates the limited capacity of the cooperation in the effective politics promotion of the "export" of democracy..

**Keywords:** International Cooperation. Development aid. Democratic contamination. constitutional autochthony.

---

\* Dottoressa Magistrale in Scienza Politica – Università del Salento Italia. Specialista in Diritto costituzionale. Scuola estiva italo-brasiliana UniSalento-FURB-ABDConst.

**Resumo** O artigo analisa o caso constitucional do Malawi a escassa influência que as políticas de cooperação e a ajuda internacional para o desenvolvimento tiveram na transição democrática do País. Para tanto, o artigo busca verificar se o contexto geopolítico no qual o Malawi atua, em particular as relações com a União Europeia e o modo de adesão à ONU, pode representar um fator de “contaminação democrática” que acompanhe os processos de desenvolvimento promovidos pela cooperação internacional e, ao mesmo tempo, promover a autoctonia do País no sentido de definir as próprias especificidades econômicas e institucionais. Entretanto, também esta tentativa de verificação demonstra a escassa capacidade das políticas de cooperação na promoção efetiva da chamada “exportação” da democracia.

**Palavras-chave:** Cooperação internacional. Ajuda para o desenvolvimento. Contaminação democrática. Autoctonia constitucional.

## 1 PREMESSA

La cooperazione allo sviluppo serve a diffondere e promuovere democrazia? Gli aiuti economici sono effettivamente funzionali alla produzione di effetti di consolidamento di libertà e diritti? Queste domande, com'è noto<sup>1</sup>, assillano qualsiasi discussione sulle politiche di cooperazione e di aiuto dei paesi cosiddetti “donatori” verso i paesi cosiddetti “riceventi”: i primi *già* sviluppati, sia sul piano economico che su quello della solidità delle proprie istituzioni democratiche; i secondi *in via di* sviluppo su entrambi i fronti, economico e istituzionale.

L'interrogativo, poi, diventa ancora più radicale quando si osserva il complesso contesto geopolitico rappresentato dall'Africa post-coloniale<sup>2</sup>, dove con maggior continuità si sono concentrati gli sforzi di cooperazione e tuttavia si sono ottenuti i risultati meno esaltanti di riscontro.

Il presente studio intende sottoporre ad analisi un “caso” africano, di per sé emblematico dei limiti e delle contraddizioni delle politiche di cooperazione e delle filosofie economiche e istituzionali ad esse sottese.

Il Malawi, uno dei Paesi dell'Africa sub-sahariana che, fin dalla sua indipendenza nel 1964, è stato beneficiario di aiuti economici provenienti da molteplici donatori internazionali.

Attraverso l'analisi sul Malawi, si tenterà di comprendere i meccanismi attraverso i quali la cooperazione allo sviluppo interviene in un determinato Paese, gli obiettivi che essa si prefigge e realizza, adottando non soltanto criteri quantitativi ma soprattutto qualitativi, con particolare attenzione alle variabili interne che talvolta potrebbero inficiare l'efficacia degli aiuti: quest'ultimo

inteso non soltanto nella sua accezione economica, in quanto incremento del reddito pro-capite, ma riferibile anche agli effetti democratici che è in grado di generare, vale a dire, di impulso prodotto nella transizione dai regimi autoritari verso quelli democratici e il successivo consolidamento degli stessi.

La scelta del Paese attraverso il quale condurre questa analisi è ricaduta proprio sul Malawi, poiché questo Stato si presta molto bene a fungere da modello interpretativo dei possibili effetti della cooperazione internazionale allo sviluppo, per via del passato coloniale che ha segnato l'attuale condizione politica, economica e sociale, creando i presupposti di una persistente "dipendenza" dai paesi occidentali seppure in forma più indiretta, ossia attraverso gli aiuti allo sviluppo.

Infatti, tenendo ben presente che la cooperazione internazionale allo sviluppo è nata nella fase della decolonizzazione, è interessante capire se essa costituisca una sorta di prolungamento delle vecchie politiche coloniali occidentali, dal momento che gli aiuti allo sviluppo sono pensati e realizzati, nella maggior parte dei casi, secondo regole e vincoli stabiliti unilateralmente, ossia dai Paesi donatori, lasciando poco spazio all'autoctonia reale e concreta dei Paesi beneficiari<sup>3</sup>.

Pertanto, l'eventuale discrasia tra due differenti concezioni di aiuto di cui le due parti in gioco si fanno portavoce, e la conseguente inefficacia delle politiche di cooperazione e aiuto che ne discende, costituiscono le premesse per avanzare con l'indagine circa il reale impatto costituzionale ed economico che summenzionate politiche producono in Malawi.

## **2 IL CONTESTO STORICO-POLITICO: ORIGINI, COLONIZZAZIONE E AVVIO DELLA TRANSIZIONE**

Prima di procedere in tale direzione, risulta funzionale allo scopo della ricerca fornire un quadro storico-politico del Paese.

Il Malawi è un piccolo territorio senza sbocco sul mare nella regione sub-sahariana dell'Africa, circondato da Mozambico, Tanzania e Zambia. Prima che divenisse un protettorato inglese nel 1891, l'area ha rappresentato il crocevia di numerosi gruppi etnici provenienti da varie parti del continente<sup>4</sup>.

Gli abitanti originari della zona intorno al lago Malawi, conosciuti con l'appellativo "Akafula", erano in prevalenza cacciatori e raccoglitori. L'arrivo del gruppo "Karanga", intorno al IX secolo, ne determinò l'emigrazione. Questo gruppo etnico, che diffuse la lingua bantu in tutta la regione, si stabilì nella zona centrale e meridionale del Paese. In seguito, nel XIX secolo, il gruppo etnico "Ngoni", proveniente da sud, e il gruppo etnico "Yao", proveniente dal nord-est, invasero la regione. Nello stesso secolo, diversi gruppi etnici, che giungevano dal Mozambico, si stabilirono in Malawi per sfuggire al trattamento coloniale portoghese<sup>5</sup>.

La vocazione economica prevalente del territorio è sempre stata l'agricoltura, ma successivamente la popolazione stanziata ha acquisito competenze tecniche per la realizzazione di tessuti di cotone, produzione di sale e lavorazione del ferro. Il commercio di schiavi, destinati alle piantagioni di caffè e zucchero nelle isole di Réunion e Mauritius, integrò poi il Paese nell'economia internazionale, in particolare, il gruppo etnico "Yao" collaborò con gli arabi e i portoghesi per istituire tre principali centri di smistamento schiavi nello Zanzibar e nei porti portoghesi di Quelimane e Inhambane.

L'economia schiavista ebbe effetti deleteri per la popolazione, in quanto separò famiglie, distrusse villaggi e danneggiò l'economia agraria della regione. Oggi i gruppi etnici presenti in Malawi sono il "Chewa", il "Manganja", il "Nyanja", il "Chipeta", il "Nsega", il "Chikunda", l'"Imbo", lo "Ntumba" e lo "Zimba"<sup>6</sup>.

Divenuto protettorato inglese nel 1891, denominato "Nyasaland", il Paese andò incontro a numerose trasformazioni. Furono istituiti un Consiglio legislativo ed uno esecutivo solo per i residenti di origine europea, mentre gli interessi della popolazione autoctona venivano affidati a un missionario scozzese, nominato dal Governatore.

Sebbene il potere coloniale esercitato dalla Gran Bretagna fu piuttosto indiretto, l'egemonia dell'élite coloniale si rivelò molto forte. Infatti, nel 1933 vennero emessi due decreti, l'ordinanza dell'Autorità nativa e l'ordinanza delle Corti native, attraverso cui riconoscere maggiore potere decisionale ai capi tribù locali. Tale istituzionalizzazione, però, contribuì ad accentuare l'esclusione delle comunità autoctone dai circuiti decisionali effettivi<sup>7</sup>.

È proprio per tale effetto che si formarono numerosi gruppi di protesta contro il potere coloniale, confluenti, nel 1944, in una grande associazione regionale, il

“*Nyasaland African Congress*” (NAC), presieduto da Levi Mumba, due anni dopo riconosciuto ufficialmente dal governo come rappresentante delle associazioni indigene.

Contestualmente, però, più precisamente nel 1953, venne creata la Federazione Africana Centrale tra nord e sud della Rhodesia, per garantire alle potenze europee l’accesso alla manodopera del Nyasaland e mantenere il controllo di tutta la regione<sup>8</sup>.

Quando nel 1958 Hasangs Banda è eletto presidente del NAC, l’associazionismo autoctono assume le forme del partito politico, per delegittimare la rappresentatività delle presenze coloniali: nasce così il “*Partito del Congresso del Malawi*” (MCP). Il cambio di rotta arriva nel 1962, con la Conferenza londinese per la concessione della piena indipendenza al Nyasaland, formalizzata nel 1964 con il giuramento di Banda come Presidente del nuovo Stato indipendente<sup>9</sup>.

Molti scienziati politici hanno descritto la sua presidenza come repressiva, tirannica e predatoria<sup>10</sup>. Egli condusse una lotta spietata contro gli oppositori politici, ne licenziò molti causando crisi di governo, centralizzò il potere politico nelle sue mani e divise il Paese secondo i gruppi etnici presenti, al fine di favorire il proprio, ossia il “chewa”. Nel 1971, si autoproclamò Presidente a vita<sup>11</sup>.

Il governo autoritario instaurato da Banda produsse un fermento democratico all’interno della società civile. Le proteste si moltiplicarono in tutto il Paese contro la dittatura di Banda, preparando il terreno al processo di transizione democratica che prese avvio nei primi anni novanta.

Tre sono le ragioni richiamate a fondamento della transizione democratica del Malawi<sup>12</sup>:

1. l’economia in crisi a partire dagli anni ’80;
2. gli effetti della condizionalità politica, cui furono legati gli aiuti provenienti dai Paesi occidentali;
3. le pressioni interne provenienti da gruppi religiosi e d’opposizione.

In effetti, nel 1992, si tenne a Lusaka una riunione degli oppositori politici per costituire il “*Comitato interinale per l’alleanza democratica*”. Visti i tumulti di protesta sempre più forti nel Paese, nel giugno del 1992 Banda sciolse il Parlamento e indisse le elezioni per 91 dei 141 seggi parlamentari. Il partito di Banda ne uscì fortemente ridimensionato, e così il Presidente decise di

indire un referendum che, con una percentuale del 63%, si esprime per la introduzione di un sistema elettorale multipartitico.

Seguirono quindi le elezioni del maggio 1994, alle quali si candidarono otto partiti, con la vittoria dell'*United Democratic Front* (UDF), principale opposizione al vecchio regime. Il suo leader, Bakili Muluzi, fu eletto Presidente.

Muluzi si premurò di redigere una nuova Costituzione, finalizzata alla instaurazione di una Repubblica considerata da molti studiosi “ibrida”, perché né presidenziale né parlamentare. Infatti, secondo quanto previsto dal testo costituzionale, il Presidente è eletto direttamente dal popolo, mentre il potere legislativo è in mano al Parlamento, con la garanzia di indipendenza del potere giudiziario anche dall'esecutivo.

### **3 COME GLI AIUTI INTERNAZIONALI HANNO FAVORITO IL CONSOLIDAMENTO DEMOCRATICO DEL PAESE: UN'ANALISI “QUANTITATIVA” DEGLI EFFETTI PRODOTTI**

Venticinque anni di regime autoritario e la formazione di una forte opposizione in grado di originare il processo di transizione democratica rappresentano due elementi fondamentali per avviare una riflessione circa la fragilità democratica che caratterizza oggi il Malawi e i tentativi delle politiche di aiuto e cooperazione di intervenire su di essa<sup>13</sup>.

*Freedom House*<sup>14</sup> definisce il Malawi “parzialmente libero”. È noto che, con questa definizione, s'intende un paese in cui vi è un limitato rispetto dei diritti politici e delle libertà civili<sup>15</sup>.

È da questa preliminare definizione che cercheremo di focalizzare il livello di democraticità presente in Malawi, e quindi comprendere se e quanto si sia consolidata la democrazia dopo l'avvio del processo di transizione, considerando inoltre il contributo che in tale direzione è stato eventualmente fornito dagli agenti della cooperazione internazionale allo sviluppo.

Carol Bellamy dell'Unicef ha definito la vicenda del Malawi “*la tempesta perfetta*”: una condizione che coniuga perversamente il disastro climatico, la povertà, la pandemia dell'AIDS, il persistente fardello della malaria e di altre malattie.

Come ha giustamente sostenuto il noto economista Jeffrey Sachs, la comunità internazionale, nonostante gli ingenti aiuti economici destinati allo sviluppo del paese, è riuscita a offrire solo “*una corretta dose di contrizione e perfino un po’ di raffinata retorica*”<sup>16</sup>.

Eppure, come si evince dalle tabelle seguenti, molteplici donatori, con l’Unione Europeaintesta<sup>17</sup>, destinano annualmente milioni di dollari in aiuti finalizzati a più svariati settori d’intervento in Malawi.

Ciononostante, però, le condizioni in cui versa attualmente il Paese sono critiche, e questo dato lascia intravedere il fatto che la metodologia d’intervento adottato dai *donors* fino ad oggi sia risultata poco incisiva ed efficace.

Nell’analisi condotta, si considererà un lasso temporale preciso (2002-2006), utile a consentire che gli effetti prodotti dagli aiuti ricevuti possano essere rilevati con maggiore attendibilità, considerato il fatto che determinati risultati attesi necessitano di tempistiche lunghe per essere prodotti.

1. Financial Donor Matrix 2002-2006<sup>1</sup> (in € million)

Donor/Sector	Rural Development	Health	Food Security	Budget Support	Education	Good Governance	Transport	Economic Management	Judicial	Water	Trade Development	Energy/Environment	Decentralisation	Gender	Urban Development	Total
European Union	89.4	10.8	90.4	67.5	-	36.3	67.5	11.4	1.5	-	1.6	-	-	-	0.1	376.4
DFID	50.0	82.6	38.6	67.1	21.8	25.3	-	15.5	16.8	-	-	-	-	-	-	317.7
USAID	32.6	52.5	127.0 <sup>2</sup>	-	78.7	4.1	-	-	0.4	-	-	-	-	-	-	295.3
World Bank	105.8 <sup>3</sup>	41.7	4.8	66.7	30.2	-	4 <sup>4</sup>	20.3	-	-	12.5	0.3	-	-	0.5	282.6 <sup>5</sup>
AfDB	46.5	25.1	-	11.7	50.3	20.1	22.8	-	-	16.1	-	-	-	-	-	192.6 <sup>6</sup>
NORAD	7.4	62.9	20.5	15.9	-	4.0	-	6.4	-	2.3	-	-	-	-	-	119.4
IMF	-	-	-	46.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46.6 <sup>7</sup>
Germany	2.3	4.9	-	-	7.0	2.9	0.3	1.4	-	-	-	4.9	4	1.3	-	29.0
France	-	-	2.8	-	0.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.1
<b>Total</b>	<b>334.0</b>	<b>280.5</b>	<b>281.3</b>	<b>275.5</b>	<b>187.9</b>	<b>92.7</b>	<b>90.7<sup>8</sup></b>	<b>55.1</b>	<b>18.7</b>	<b>18.3</b>	<b>14.1</b>	<b>5.2</b>	<b>4</b>	<b>1.3</b>	<b>0.6</b>	<b>1,660</b>

<sup>1</sup> Global commitments (approximate) made during the 2002-2006 period  
<sup>2</sup> USAID's Food Security Support includes US\$149 million (approx. €124 million) for the purchase and distribution of 300,000 tonnes of maize through the WFP in the 2002-2006 period.  
<sup>3</sup> World Bank Support to Rural Development includes US\$80 million (approx. €70 million) for MASAF III, of which, US\$27.2 million is a grant and US\$52.8 million is a concessional loan.  
<sup>4</sup> World Bank & Nordic Development Fund (NDF) support to the transport sector is a loan of \$37 million (approx. €30 million, RCMARP Programme, 1999-2006) committed in 1999 (not shown in the matrix).  
<sup>5</sup> World Bank total support consists of approximately €205.4 million in form of concessional loans and €177.4 million in form of grants.  
<sup>6</sup> African Development Bank support comprises approximately €113.9 million concessional loans and €78.7 million grants.  
<sup>7</sup> IMF support is the US\$55 million (2005-2008) PRGF Programme.  
<sup>8</sup> Not included in the BADIDA/OPSEK/WAIT Fund US\$40 million (approx. €33 million) loan for construction of the Namungo-Chiponde-Mangochi Road Project which started in 2001.

Per questa ragione, partendo dal 2002, lo sguardo sarà rivolto anche verso l'attuale stato del Paese. L'attenzione è posta ai settori di natura prettamente politica-sociale, dal momento che, come poc'anzi premesso, lo scopo ultimo di tale analisi mira a verificare se, e in che modo, gli aiuti economici abbiano favorito il consolidamento democratico del Malawi.

Si può così procedere ad una comparazione dei dati in tabella, forniti da *Freedom House*, e concernenti il livello di libertà presente nel Paese (*Free, Partly Free, Not Free*), il livello di garanzia delle libertà civili (massimo=1; minimo=7), e il livello di garanzia dei diritti politici (massimo=1; minimo=7).

Si evince chiaramente come questi indicatori non soltanto sono rimasti invariati nell'arco temporale considerato, ma talvolta sono anche peggiorati.

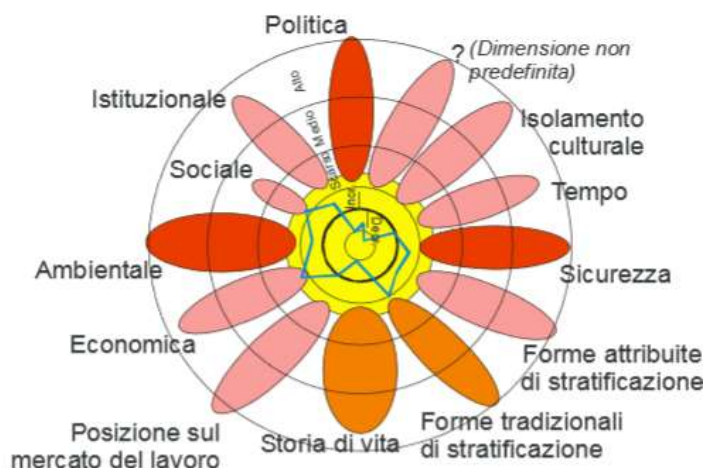
<b>FREEDOM HOUSE DATA</b>	<b>2002 -score-</b>	<b>2006 -score-</b>	<b>2014 -score-</b>
<b>-FREE -PARTLY FREE -NOT FREE</b>	PARTLY FREE	PARTLY FREE	PARTLY FREE
<b>FREEDOM RATING</b>	3.5	4	3.5
<b>CIVIL LIBERTIES</b>	3	4	4
<b>POLITICAL RIGHTS</b>	4	4	3

#### **4 UN'ANALISI "CONTESTUALE" COME PRESUPPOSTO D'ANALISI: LA PROPOSTA METODOLOGICA DI MARCO ZUPI APPLICATA AL MALAWI**

Eppure, uno studio sugli "effetti democratici" prodotti dalle politiche di cooperazione allo sviluppo non può limitarsi esclusivamente al confronto di dati quantitativi, bensì induce a riflettere su come, nelle valutazioni d'impatto, risulti essenziale adottare un approccio di ampio respiro, che consideri non soltanto settori singoli, disgiunti dal contesto, ma tenga in debito conto il fatto che, se la povertà è un intreccio multidimensionale di un insieme di deprivazioni multiple che vanno al di là della semplice ridotta dotazione di reddito, lo sviluppo e i suoi effetti devono essere letti attraverso l'osservazione delle varie dimensioni contestuali che incidono e influenzano il percorso di attuazione delle varie politiche di aiuto.



Tale prospettiva, tra l'altro, riflette il modello metodologico proposto da Marco Zupi, così di seguito raffigurabile:



Pensando, infatti, a questi contesti come interagenti tra loro, si può concepire l'idea di uno sviluppo efficace. Le caratteristiche particolari dello stato in cui s'interviene costituiscono la determinante principale del successo della cooperazione allo sviluppo, poiché non esiste un modello unico di sviluppo valido in ogni luogo, ma la valutazione strategica e, in un secondo momento, d'impatto, deve incentrarsi sull'interrogativo seguente: *“in quali condizioni l'intervento funziona?”*<sup>18</sup>.

Applicando questo approccio metodologico alla valutazione degli effetti democratici prodotti dalle politiche di cooperazione e aiuto in Malawi, diviene necessario quindi tenere presente tutti gli elementi di contesto propri di questo Paese, che potrebbero ostacolare il suo consolidamento democratico, malgrado le cospicue risorse economiche investite in *“goodgovernance”*.

Pertanto, se per democrazia è da intendersi la capacità dei cittadini nella società o partecipanti in un'organizzazione di prendere effettivamente parte alla scelta dei loro rappresentanti, la *“goodgovernance”* dovrà soddisfare le seguenti caratteristiche<sup>19</sup>:

1. Apertura;
2. Trasparenza;
3. Rappresentatività;
4. Responsabilità;
5. Equa distribuzione delle risorse;
6. Rispetto dei diritti umani;

7. Governo costituzionale;
8. Stato di diritto e separazione dei poteri;
9. Elezioni multipartitiche libere e regolari.

La transizione democratica che ha investito l’Africa sub-sahariana negli anni Novanta, nel cui ambito rientra il caso del Malawi, non ha avuto in tutti i Paesi dell’area il medesimo risultato, ossia l’instaurazione e il consolidamento di una democrazia liberale. In alcuni casi, infatti, si è parlato di “*transitionwithoutconsolidation*”<sup>20</sup>, con riferimento particolare agli Stati caratterizzati da una transizione “*confittuale*” oppure “*bloccata*”, che ne ha impedito il successivo consolidamento.

Laddove invece il consolidamento democratico ha preso avvio, è possibile rintracciare ben quattro stadi di democrazia<sup>21</sup>:

1. Democrazia normale;
2. Democrazia di bassa qualità;
3. Semidemocrazia;
4. Democrazia solo elettorale;

Soltanto in pochi casi il processo di transizione democratica si è consolidato in maniera sostanziale, realizzando quindi una “democrazia normale”.

Nel caso specifico del Malawi, da una più attenta analisi si evince che vi è, all’interno del Paese, una discrepanza tra quanto stabilito nella Costituzione, la quale risulta abbastanza democratica in materia di libertà civili e diritti politici<sup>22</sup>, e quanto invece nella pratica i vari governi al potere hanno perseguito<sup>23</sup>.

Focalizzeremo l’attenzione su alcune specificità, che potrebbero ostacolare il consolidamento democratico del Malawi ed inoltre, ove ignorate, vanificare gli sforzi profusi dagli agenti internazionali della cooperazione allo sviluppo operanti in questo Stato.

**a.**

Lo Stato di diritto in Malawi è messo continuamente a repentaglio per via dell’esistenza di due differenti tipi di “*regimes of law*”, spesso in contrasto tra di loro: da un lato, un diritto consuetudinario fortemente radicato nella società; un “*State of law*”, dall’altro, influenzato da imitazioni verso l’esterno e da influenze culturali non autoctone. Ad esempio, molte leggi promulgate dallo Stato garantiscono e tutelano i diritti umani e in particolare quelli delle donne e dei

bambini. Tuttavia esse non trovano rispetto sostanziale tra la popolazione che di contro risponde a vecchie norme di convivenza civile radicatesi nel tempo<sup>24</sup>.

Il contrasto esistente tra le disposizioni di natura consuetudinaria e quelle di natura statale rimanda ad una questione ben più ampia che concerne i “*costi di transazione del trapianto democratico*”, così come sono stati definiti da Mauro Bussani.

Secondo l'Autore, infatti, riprodurre *sic et simpliciter* la democrazia, le sue regole e le istituzioni maturate in Occidente in contesti diversi, produce controindicazioni drammatiche. I “*costi di manutenzione*” che derivano dal semplice trapianto di regole estranee generano imprevedibilità nella tutela effettiva di ogni diritto “importato” poiché, talvolta, come nel caso del Malawi, i contesti sono impreparati a riceverli e amministrarli. Del resto, la reale minaccia derivante da questa interlocuzione forzata in direzione *top-down* risiede nella tensione che si crea tra tradizione propria e modernità altrui<sup>25</sup>.

**b.**

L'imparzialità del potere giudiziario, prevista dalla sezione 103 della Costituzione, nella pratica è svuotata del suo significato reale. I giudici sono fortemente corrotti e dipendenti dal potere politico<sup>26</sup>. Inoltre l'accesso alla giustizia<sup>27</sup> da parte della popolazione è limitato dai costi eccessivi dei procedimenti giudiziari, dall'uso della lingua inglese negli atti e nello svolgimento dei processi, cui accede solo una minima parte della popolazione residente, e infine dagli scarsi mezzi economici per raggiungere le sedi di giustizia.

**c.**

Il Malawi, democrazia multipartitica, presenta delle singolarità. Vi sono numerosi partiti politici che sono portavoce di esigenze prettamente regionali, e nessuno di questi riesce a farsi promotore di un programma di ampio respiro nazionale che possa intervenire in maniera efficace sui problemi del Paese. Al contrario, si privilegiano soluzioni che vanno bene principalmente per la regione d'appartenenza dei *leaders* politici del momento. Inoltre, i partiti politici non hanno apparati organizzativi stabili e i fondi per il loro finanziamento scarseggiano. Questo dà luogo inevitabilmente a diffuse forme di corruzione<sup>28</sup>. I partiti quindi difettano di programmaticità, concretezza ed efficacia. Eppure, il ruolo dei partiti politici è determinante all'interno di una democrazia, in quanto essi assicurano il pluralismo politico, rappresentano gli interessi dei cittadini,

promuovono la stabilità dei governi e costituiscono una struttura stabile ed efficace per l'opposizione di governo. Benché quindi, gli effetti benefici dei partiti all'interno di una democrazia siano indiscutibili, se questi non presentano determinate caratteristiche, possono costituire una seria minaccia per la stabilità democratica di un Paese, come evidenziato proprio dal caso del Malawi<sup>29</sup>. In questa circostanza, i partiti divengono forze anti-democratiche, i cui effetti negativi potrebbero essere limitati mediante tre diversi espedienti: l'adozione di un codice elettorale che disciplini la loro azione; la proscrizione dei partiti politici che non riescono a rispettare i principi fondamentali dell'ordine sociale; il divieto di partecipazione elettorale, pur mantenendo in vita l'apparato organizzativo<sup>30</sup>.

## 5 CONTESTO FAVOREVOLE?

Proviamo ora a verificare se il “contesto” geopolitico della regione cui appartiene il Malawi possa fungere da fattore di impulso esterno ai processi di democratizzazione, supportati all'interno dalle politiche di cooperazione dei donatori.

La prima domanda da porsi è la seguente: il Malawi, nonostante le sue contraddizioni interne, promuove azioni di adesione a strumenti internazionali che rafforzino il suo processo di transizione e consolidamento democratici? Il pensiero corre alla posizione del Malawi verso le convenzioni internazionali di tutela dei diritti umani.

Il politologo comparatista John Whitehead ricorre ai concetti di “contagio”, “controllo” e “consenso” per spiegare le modalità attraverso le quali il contesto internazionale risulti determinante nell'avvio e/o nel consolidamento dei processi di democratizzazione all'interno dei singoli contesti nazionali. Secondo l'Autore infatti, «*nel mondo contemporaneo non vi è qualcosa che sia riconoscibile come la democratizzazione in un solo Paese e probabilmente non vi è mai stato*»<sup>31</sup>.

Partendo dal primo concetto, il politologo usa il termine “contagio” per riferirsi alla dinamica casuale, mediante la quale la diffusione della democrazia procede regolarmente lungo sequenze geografiche compatte e democratiche, proprio come il contagio da *virus* nella diffusione delle malattie. Per mezzo di questo meccanismo di trasmissione neutrale, che incoraggia i paesi confinanti con i paesi democratici ad avviare un medesimo processo di democratizzazione, la contiguità geografica tende a divenire contiguità politica.

Tuttavia, affinché l'effetto di ancoraggio si produca, sono necessarie quattro condizioni:

- che sussista una continuità geografica fra contesto e Paese in questione (dove la continuità può essere offerta anche dal mare, che non rappresenta una frontiera politica);
- che il contesto funga da nucleo di attrazione democratica per il Paese in questione (in termini di convenienza economica, commerciale, strategica, geopolitica, di risorse naturali ecc.);
- che il nucleo di attrazione sia in grado di operare come "agente esterno" di promozione della democrazia, ossia possa fissare, in una posizione di forza rispetto al Paese interessato, condizioni unilaterali che, dall'esterno, inducano il Paese in questione a mantenersi democratico;
- che non sussistano marcate estraneità culturali fra nucleo di attrazione e Paese interessato<sup>32</sup>.

Rispetto a questi elementi e utilizzando la tripartizione categoriale di Whitehead, il "contagio" si manifesta come l'ipotesi meno rigorosa sul piano analitico tra quelle individuate nella comprensione dell'estensione dell'impatto delle dimensioni internazionali dei processi di democratizzazione, per via dell'eccessiva generalizzabilità ad essa associata.

Da qui, l'esigenza di procedere con l'elaborazione di un'ulteriore ipotesi, ossia quella di "controllo", inerente alla precisa elaborazione di un'azione politica, da parte di una grande potenza, di "trapiantare" il regime democratico in determinati Paesi. Questa seconda ipotesi è connotata, rispetto alla prima, di maggiore selettività e, di conseguenza, di maggiore prevedibilità, presupponendo inoltre un grado maggiore di intenzionalità.

Infine, segue l'ipotesi di "consenso", che configura la possibilità scaturente dai processi politici internazionali di generare, oppure ostacolare, il supporto alla nascita di nuovi regimi democratici. Nella sua accezione positiva, il consenso sfocia in una sorta di "effetto dimostrativo" a livello internazionale, secondo cui quanto più il regime democratico si diffonde nel mondo, tanto più il contesto politico internazionale diviene favorevole alla diffusione della democrazia, generando così un circuito virtuoso di influenza reciproca tra democrazia e pace<sup>33</sup>.

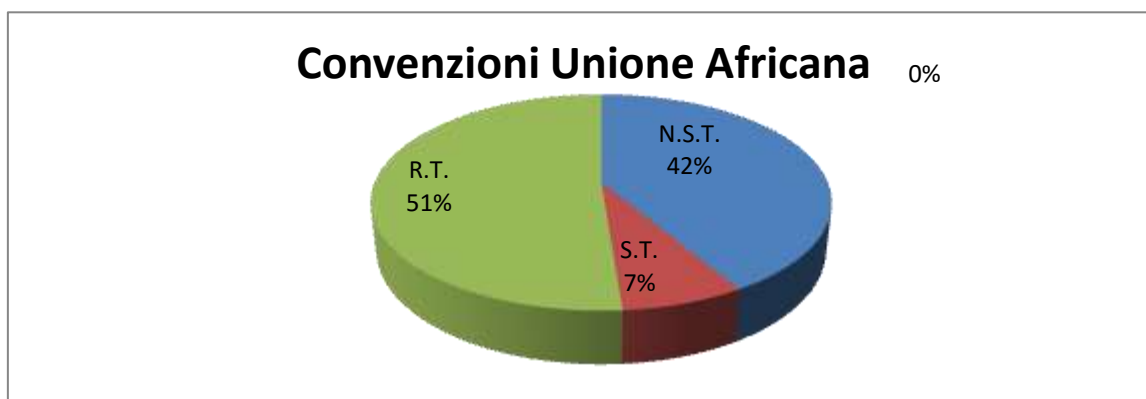
Alla luce della descrizione delle principali ipotesi di democratizzazione mediante l'azione del contesto internazionale, è possibile verificare empiricamente se, nel quadro delle

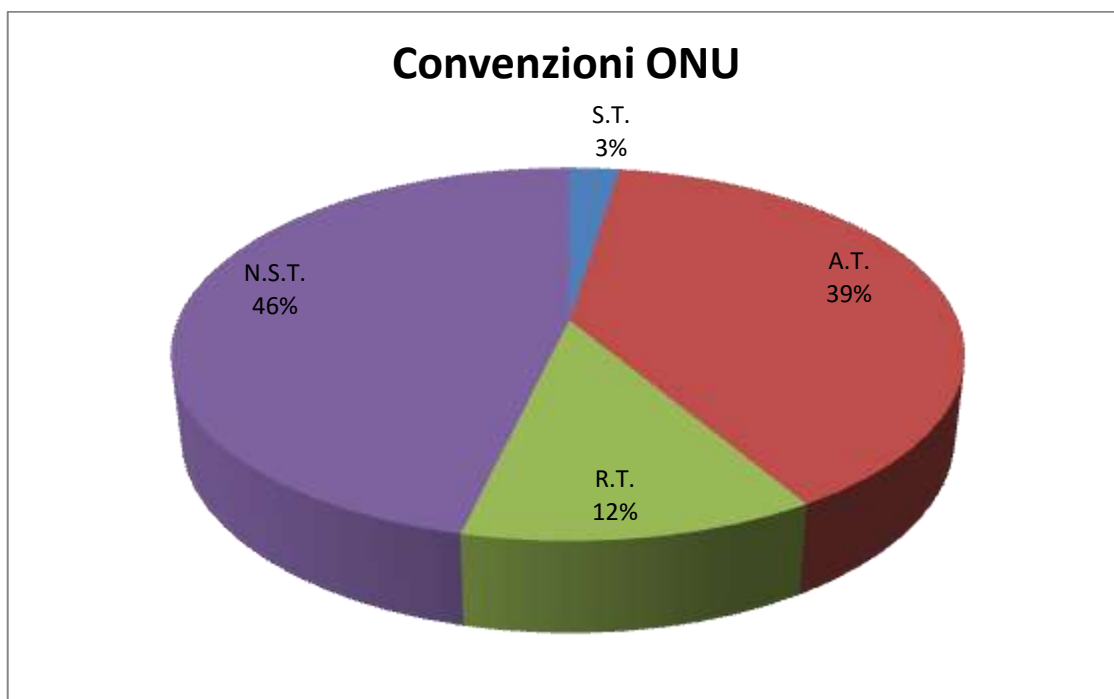
politiche di aiuto di cui il Malawi è beneficiario, il contesto regionale di cui è parte, ossia l'Africa, e, nello specifico, l'Unione Africana, e inoltre il contesto internazionale, con riferimento alle Nazioni Unite di cui il Malawi è diventato paese membro il 1° dicembre 1964, esercitino una determinata influenza nel favorire lo sviluppo economico e democratico del paese.

Visto che, secondo le ipotesi sin qui esposte, un contesto democratico può favorire la democratizzazione di paesi presenti al suo interno, la verifica dell'adesione alle principali Convenzioni elaborate in seno alle Nazioni Unite e all'Unione Africana, può consentire la verifica se le due grandi organizzazioni internazionali menzionate costituiscano per il Malawi una possibilità concreta di consolidamento democratico, attraverso la ratifica di questi strumenti normativi.

Quello che di seguito sarà evidenziato è la volontà o meno del Malawi di ancorare la propria possibilità di sviluppo democratico all'azione dell' Onu e dell'Unione Africana, allineando e vincolando la propria politica interna agli *standard* elaborati da entrambe le organizzazioni in materia di rispetto dei principi democratici, diritti umani, sviluppo economico, sociale e culturale.

I grafici qui di seguito, elaborati sulla base dell' Allegato 1 e Allegato 2, rappresentano l'attuale quadro di riferimento concernente la posizione del Malawi rispetto le Convenzioni stipulate nell'ambito dell'Unione Africana<sup>34</sup> e delle Nazioni Unite.





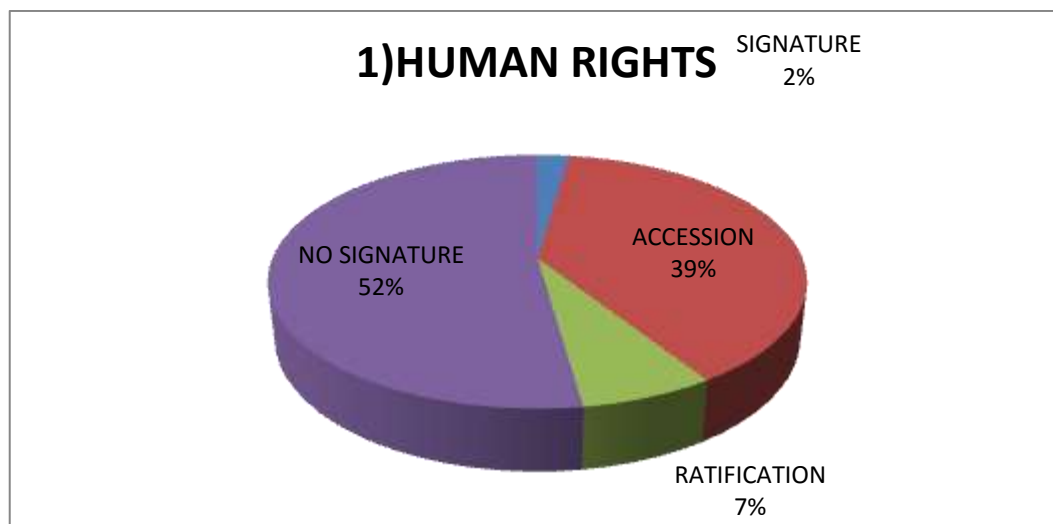
Per quanto riguarda il primo caso considerato, ossia la posizione del Malawi all'interno dell'Unione Africana, analizzando il grafico viene in rilievo il fatto che, su tutte le Convenzioni stipulate in ambito africano, il Malawi non ne ha firmate il 42%, tra le quali è bene segnalare l'*Inter-African Convention Establishing an African Technical Co-operation Programme* del 1985 inerente la realizzazione una forma di cooperazione tecnica tra gli Stati africani, al fine di elaborare politiche di sviluppo maggiormente efficaci mediante la condivisione di sapere tecnico e scientifico. Tra gli scopi e gli obiettivi della suddetta Convenzione vi è quello di aiutare gli Stati africani più deboli e incapaci di avviare il proprio sviluppo, mediante la cooperazione e l'aiuto di esperti qualificati africani, ossia autoctoni del contesto africano medesimo<sup>35</sup>. È sorprendentemente negativo che i governi del Malawi succedutisi a partire dal 1985, viste le condizioni di estrema povertà in cui versa il Paese, non abbiano ancora proceduto con la ratifica del trattato in esame.

Un'altra Convenzione da rilevare, che non è stata firmata, ad oggi, dal Malawi, è l'*African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (Revised version)* del 2003. Ancora una volta, desta stupore il fatto che uno Stato come il Malawi, che a causa anche delle precarie condizioni geografiche e climatiche che inficiano i risultati della principale attività del suo sistema economico, ossia l'agricoltura, viene definito "*tempesta perfetta*", abbia fino ad ora rifiutato la possibilità di divenire parte di una Convenzione che si propone lo scopo di migliorare la tutela

dell'ambiente, favorire la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse naturali e realizzare e coordinare politiche e programmi di sviluppo ecologicamente razionali e socialmente accettabili<sup>36</sup>.

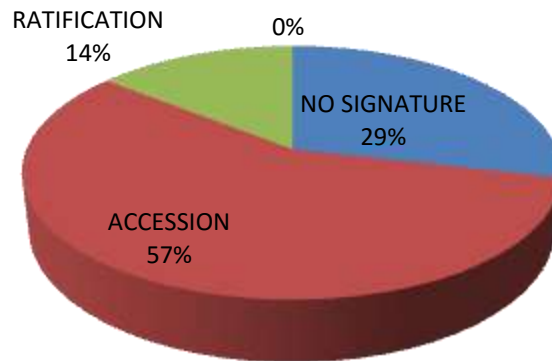
Relativamente alle Convenzioni africane che il Malawi ha firmato, ma non ancora ratificato, esse costituiscono il 7% della totalità, che pur costituendo una percentuale minima, non può essere trascurata visto il persistente rifiuto da parte del paese di rendere vincolanti impegni assunti con la firma delle stesse. Fra queste, vi è l'*Agreement for the Establishment of the AfricanRiskCapacity Agency* riguardante la costituzione di un'agenzia finalizzata all'assistenza degli Stati membri in caso di eventi e disastri naturali che colpiscono l'Africa, come ad esempio la siccità. In particolare, lo scopo dell'agenzia è quello di assistere i Paesi nella pianificazione d'emergenza, fornendo risposte mirate alle calamità in maniera più tempestiva e conveniente<sup>37</sup>.

Passando adesso a considerare il grafico sulle Convenzioni dell'Onu, emerge immediatamente un dato rimarchevole: soltanto il 12% delle 82 Convenzioni considerate in questa sede, sono state ratificate dal Malawi. Nello specifico, è possibile procedere con un'ulteriore rappresentazione, dividendo le Convenzioni considerate, per materia:

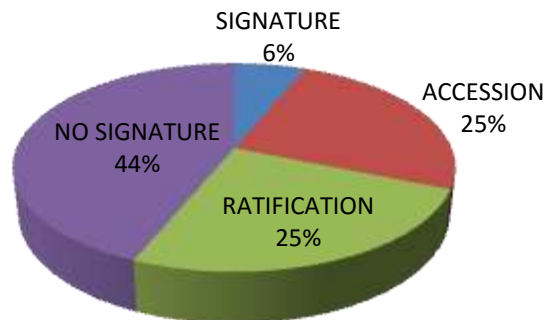




## 2) PENAL MATTERS



## 3) INTERNATIONAL TRADE AND DEVELOPMENT



Nella prima fattispecie, le Convenzioni in materia di diritti umani, ratificate dal Malawi corrispondono al solo 7%. La tutela dei diritti delle donne<sup>38</sup>, ad esempio, costituisce un'emergenza per il Paese, visti i continui soprusi registrati regolarmente dalle organizzazioni umanitarie presenti in Malawi<sup>39</sup>. Se si considera l'ambito penale, la situazione si presenta sostanzialmente la stessa, con una bassa percentuale di ratifiche, che caratterizza, come si evince dal grafico 3, anche la sfera del commercio e dello sviluppo internazionale.

La possibilità di contagio democratico, dunque, per i Paesi considerati, e nello caso specifico il Malawi, alle organizzazioni internazionali e regionali di cui sono parte, non costituisce sempre una possibilità ovvia e scontata. Certamente, esso può rappresentare una possibilità per avviare i processi di democratizzazione, ma ciò presuppone necessariamente che alla base vi sia la

chiara volontà dello stato di vincolarsi a precisi standard internazionali. La scarsa percentuale di ratifiche del Malawi vanifica ogni tentativo, da parte delle organizzazioni internazionali, di promuovere, nel caso specifico, la tutela dei diritti umani, e più in generale, la diffusione dello sviluppo democratico.

Le analisi rappresentate dimostrano quanto sia importante il contesto, che tuttavia da solo non “contagia” alla democrazia e, soprattutto, non garantisce l’autoctonia dello sviluppo, quella autoctonia che le stesse politiche di cooperazione e aiuto non hanno saputo valorizzare.

Pertanto anche questa verifica dimostra la scarsa capacità di incisione delle politiche di cooperazione e aiuto allo sviluppo nel promuovere effettivamente la cosiddetta “esportazione” della democrazia.

## NOTE

- <sup>1</sup> Si vedano, di recente: D. Costa, A. Gianturco Gulisano, *Of the People the People, for the People's Development?*, in R. De Mucci (a cura di), *Economia di mercato e democrazia. Un rapporto controverso*, Soveria, Mannelli, Rubettino, 2014, p. 115 ss.; L. Canfora, *Esportare la libertà. Il mito che ha fallito*, Milano, Mondadori, 2007; J. Diamond, *Da te solo a tutto il mondo. Un ornitologo osserva le società umane*, trad. it., Torino, Einaudi, 2015
- <sup>2</sup> Cfr. G. K. Dessinga, *Et si l'Afrique n'aime pas la démocratie?* Paris-Torino, L'Harmattan, 2013, A. M. Manhica, *I processi di democratizzazione dell'Africa Sub-Sahariana*, Paris-Torino, L'Harmattan, 2013.
- <sup>3</sup> Il tema dell' "autoctonia", come elemento determinante per lo sviluppo economico e istituzionale di un paese, risale alle discussioni sui processi di decolonizzazione degli anni sessanta ed è riemerso come fattore di analisi delle teorie del cosiddetto "sviluppo inclusivo". Si v., in merito, il numero monografico della rivista *European Journal of Development Research* (2015) 27, intitolato *Towards an Elaborated Theory of Inclusive Development*.
- <sup>4</sup> H. M. Rakotomanga, *Democratic Transition in Madagascar, Malawi, and Mozambique*, Thesis presented to the Graduate Council of Texas State University, San Marco, Texas, December 2011.
- <sup>5</sup> B. Pachai, *The Early History of Malawi*, London, Longmap Group, 1973.
- <sup>6</sup> H. J. Sindima, *Malawi's First Republic: An Economic and Political Analysis*, Lanham, University Press of America, 2002.
- <sup>7</sup> D. Williams, Malawi, *The Politics of Despair*, in *Canadian Journal of African Studies*, 1981.
- <sup>8</sup> J. McCracken, *A History of Malawi: 1859-1966*, Melton, James Currey, 2012.
- <sup>9</sup> G. Bauer, S. Taylor, *Politics in Southern Africa. Transition and Transformation*, Boulder, Lynne Rienner Pub, 2011.

- <sup>10</sup> D. Posner, *Malawi's New Dawn*, in *Journal of Democracy*, 1995, p.134.
- <sup>11</sup> D. Kospin, The Politics of ethnicity in Malawi's Democratic Transition, in *The Journal of Modern African Studies*, 1995, p.603.
- <sup>12</sup> G. Bauer, S. Taylor, *op. cit.*, pp.28-29.
- <sup>13</sup> P. Mutharika, The 1996 Democratic Constitution of Malawi, in *Journal of Africa Law*, 1996, p. 216.
- <sup>14</sup> *Freedom House* è un'organizzazione non governativa internazionale con sede a Washington, D. C., che conduce attività di ricerca e monitoraggio su democrazia, libertà politiche e diritti umani.
- <sup>15</sup> Freedom House classifica i paesi sulla base del grado di rispetto dei diritti politici e delle libertà civili in: 1)paesi liberi; 2)paesi parzialmente liberi; 3)paesi non liberi.
- <sup>16</sup> J. Sachs, *La fine della povertà*, Milano, Mondadori, 2005, p. 12.
- <sup>17</sup> Country Strategy Paper on Malawi, UE, 2008-2013.
- <sup>18</sup> M. Zupi, Una proposta teorico-metodologica per la valutazione strategica delle iniziative di sviluppo, disponibile su: [www.CeSPI.it](http://www.CeSPI.it).
- <sup>19</sup> K.Matlosa, *Consolidating Democratic Governance in the Sadc Region: Transition and Prospects for Consolidation*, 2008, disponibile su: [www.eisa.org.za/](http://www.eisa.org.za/).
- <sup>20</sup> R. Sandbrook, *Transition without Consolidation*, in *Third World Quarterly*, 1996, pp. 69-87.
- <sup>21</sup> E.Somaini, *Geografia della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 31-37.
- <sup>22</sup> Costituzione del Malawi, 1994.
- <sup>23</sup> W. Chirwa, N. Patel, F. Kanyongolo, *Democracy Report for Malawi* disponibile su: [www.idea.int/publications/sod/](http://www.idea.int/publications/sod/).
- <sup>24</sup> *Ibidem*.
- <sup>25</sup> M. Bussani, *Il diritto dell' Occidente, geopolitica delle regole globali*, Roma, Einaudi Editore, 2010, pp. 198-201.
- <sup>26</sup> *Politics of Judicial Independence in Malawi Report*, disponibile su [www.freedom House.org/](http://www.freedom House.org/).
- <sup>27</sup> Secondo la sezione 41 della Costituzione del Malawi: 1) "Every person shall have the right to recognition as a person before the law"; 2) "Every person shall have access to any court of law or any other tribunal with jurisdiction for final settlement of legal issues"; 3) "Every person shall have the right to an effective remedy by a court of law or tribunal for acts violating the rights and freedom granted by this Constitution or any other law".
- <sup>28</sup> H.Meinharedt, N. Pater, *Malawi's process of democratic transition: an analysis of political developments between 1990 and 2003*, Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 29.
- <sup>29</sup> M. Reigner, R. Stacey, *Democracy without political parties: constitutional options*, disponibile su: [www.constitutionaltransition.org/](http://www.constitutionaltransition.org/).
- <sup>30</sup> S. Issacharoff, *Fragile Democracies*, in *Harvard Law Review*, 2007, pp. 1420-1423.

- <sup>31</sup> N. L. Whitehead, *Democratization. Theory and Experience*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pag. 24.
- <sup>32</sup> Cfr. E.Somaini, *Geografia della democrazia*, Bologna, il Mulino, 2008, cap. III.
- <sup>33</sup> L. Bonante, *Democrazia tra le nazioni*, Milano, Mondadori, 2001.
- <sup>34</sup> L'Unione Africana (UA) è un'organizzazione continentale succeduta nel 2002 all'Organizzazione per l'unità africana, al termine di un breve periodo transitorio seguito all'entrata in vigore (il 26 maggio 2001) del suo Atto istitutivo adottato a Lomé il 12 luglio 2000. Tutti gli Stati africani, ad eccezione del Marocco, sono parte dell'Unione Africana.
- <sup>35</sup> Inter-African Convention Establishing an African Technical Co-operation Programme, Kampala, 01/08/1975, art.1.
- <sup>36</sup> African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (Revised version), Algeria, 01/07/2003, artt.1-3.
- <sup>37</sup> Agreement for the Establishment of the African Risk Capacity Agency, 23/11/2012, artt.3-4.
- <sup>38</sup> Si fa riferimento alla: Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages, New York, 10/12/1962.
- <sup>39</sup> Malawi Annual Report 2014, Amnesty International.

Recebido: 3/4/2015  
Aprovado: 13/7/2015