

Il disincanto progressista. Lo specchio dell'America Latina

di José Luis Rhi-Sausi

Anche in America latina si assiste al “disincanto progressista” che ripercorre tutto l’Occidente. Le crisi in Brasile e Venezuela, i successi di Mauricio Macri in Argentina e Pedro Pablo Kuczynski in Perù, e il risultato negativo del referendum per rendere possibile la rielezione di Evo Morales in Bolivia, ci indicano come le variegate sinistre latinoamericane, da quelle populiste a quelle socialdemocratiche, abbiano perso il rapporto con la maggioranza dei cittadini che aveva durato circa un ventennio.

Ci sono numerose letture di questa tendenza che, probabilmente, sarà confermata in altri Paesi nelle prossime tornate elettorali. Dalla sempre presente "teoria del pendolo" dei cicli destra-sinistra, agli specifici errori delle varie classi dirigenti perché sono state molto o poco di sinistra. Queste narrazioni sicuramente contengono importanti pezzi di verità, ma l’estensione del fenomeno chiama in causa fattori più profondi e strutturali. Si tratta di interrogativi che riguardano non solo l’America latina e le cui risposte sono complesse e collettive.

Due orizzonti concettuali, strettamente collegati, ci appaiono particolarmente significativi in proposito. Da un lato, le difficoltà delle proposte politiche per consolidare Stati inclusivi e pienamente democratici nel subcontinente. Dall’altro, la debolezza dell’inserimento dell’America latina nel quadro internazionale, più specificamente nei rapporti con il processo di globalizzazione.

Nella storia recente dell’America latina, il processo di riforme politiche e istituzionali ha avuto inizio, negli anni ’80, con la profonda crisi dello Stato centralista, legata in prima istanza ai problemi del mancato pagamento del debito estero e la conseguente crisi fiscale. Una crisi multidimensionale che ha prodotto “tre fenomeni comuni a tutti i Paesi latinoamericani, che hanno cambiato la fisionomia economica e politica della regione. Questi fenomeni sono stati la democratizzazione, la stabilizzazione macroeconomica (vale a dire la riduzione dell’inflazione e il controllo dei grandi disordini fiscali a essa associati) e l’apertura dei Paesi al commercio internazionale mediante la riduzione dei dazi doganali e altri ostacoli al commercio” (Lora, 2007).

Si è trattato di fenomeni di lunga durata e di carattere strutturale che, come si vedrà più avanti, hanno trovato condizioni favorevoli nel processo di globalizzazione. Se si considerano i 18 Paesi latinoamericani continentali, nel 1980 soltanto sei erano governati da presidenti eletti a suffragio popolare, mentre tre decenni dopo in tutti questi Paesi si svolgono delle elezioni regolari. Anche le deposizioni non istituzionali di presidenti latinoamericani hanno trovato soluzioni rapide con

meccanismi costituzionali e parlamentari. L'iperinflazione latinoamericana è ormai un ricordo e l'appertura commerciale, in maggior o minor grado, si è consolidata: dai dazi in media del 50-60% degli anni '80 si è passati ai dazi del 5-10% degli anni recenti.

Il processo di democratizzazione: una "rivoluzione silenziosa"

Con il processo di democratizzazione si è conclusa l'intera fase delle dittature militari e dei regimi autoritari, aprendo spazio alle riforme dei sistemi politici, in particolare per quanto riguarda i sistemi elettorali e il sistema dei partiti politici. Si trattava di aprire le porte alla partecipazione politica di un'ampia gamma di attori sociali tradizionalmente esclusi dai sistemi politici. La democratizzazione ha comportato anche una serie di riforme del sistema giudiziario, "sia per impedire gli eccessi del potere presidenziali, che per ampliare l'accesso alla giustizia" (Lora, *op. cit.*) a tutti i cittadini. La democratizzazione, infine, è stata estesa ai governi regionali e locali, una domanda popolare di vecchia data che ha inciso profondamente nelle democrazie latinoamericane e nel ricambio delle loro classi politiche. Come in Italia, anche l'America latina ha vissuto una stagione di rinnovamento politico con l'elezione diretta dei sindaci.

La fine dei regimi autoritari non è stato l'unico risultato del processo di democratizzazione latinoamericana, ma ha significato anche la fine politica dei movimenti armati rivoluzionari (Di Santo, Summa, 1994). Il recente accordo di pace in Colombia, approvato dal Parlamento, rappresenta l'ultimo caso per la conclusione di questa fase.

La contesa politica dei movimenti e partiti latinoamericani di quest'ultimo trentennio si è concentrata sulle riforme politiche e istituzionali, ma non ha messo in questione il sistema democratico. La dialettica politica ha riguardato fondamentalmente l'organizzazione dello Stato e le sue istituzioni, i sistemi elettorali, le politiche economiche e le politiche sociali. Si è trattato di un processo continuo e controverso, con numerosi *stop and go*, ma ancora adesso si assiste in America latina a un febbrile spirito riformatore.

Le principali riforme politico-istituzionali hanno aumentato la legittimità dei governi e limitato il potere dell'esecutivo. I parlamenti sono più rappresentativi e il sistema giudiziario ha acquisito maggiore autonomia. In un quadro comparativo, l'America latina si situa in un posto avanzato nella costruzione di istituzioni politiche riguardo al resto dei Paesi in via di sviluppo, in particolare sulle libertà democratiche e civili, ma restando indietro sullo Stato di diritto e nella lotta contro la corruzione.

Per quanto riguarda i sistemi politici, l'America latina non ha sostanzialmente modificato i suoi ordinamenti in questo trentennio. I Paesi a struttura federale continuano a essere soltanto quattro (Argentina, Brasile, Messico e Venezuela) e le strutture bicamerali del potere legislativo continuano a essere prevalenti, a eccezione dei sistemi unicamerali di Perù e Venezuela.

I sistemi elettorali hanno avuto invece cambiamenti importanti. Per l'elezione del Presidente della Repubblica, nella maggior parte dei Paesi latinoamericani si è modificato il sistema di maggioranza semplice in una sola tornata elettorale a favore del sistema di ballottaggio al secondo turno. In nessun Paese è avvenuto il contrario. La questione della rielezione del Presidente della Repubblica è

stato un altro tema centrale delle riforme politiche in America latina. La tendenza principale è stata quella di permettere la rielezione immediata (anche se alcuni Paesi si sono orientate verso l'elezione non immediata), in direzione opposta si è mantenuto il Messico (no rielezione in nessun caso), al quale si è aggiunto il Paraguay. Infine, con l'affermazione della rielezione immediata si osserva una tendenza a ridurre i termini del mandato presidenziale (meno di cinque anni).

Per quanto riguarda le riforme per l'elezione dei membri del Parlamento, le principali tendenze sono state il ridisegno dei distretti elettorali per migliorare la rappresentanza e il passaggio da liste chiuse a liste aperte, allo scopo di rendere possibile la scelta fra i vari candidati di uno stesso partito. Riguardo al Senato, tre Paesi (Argentina, Colombia e Messico) hanno riformato il sistema di elezione.

Dal bilancio che fa il volume del BID su *El Estado de las Reformas del Estado en América Latina* (Lora, *op. cit.*), dal quale abbiamo utilizzato buona parte dell'informazione riportata, si evince che “le riforme dei sistemi di elezione per la Camera dei Deputati hanno prodotto un risultato positivo in termini di partecipazione, intesa come la facilità che offre il sistema elettorale affinché ci sia un rapporto diretto fra gli elettori e i loro rappresentanti”. Per quanto riguarda la giustizia, molti Paesi latinoamericani hanno modificato significativamente i loro sistemi giudiziari. Sono stati due gli obiettivi principali di queste riforme. Da un lato, rafforzare il potere giudiziario rispetto ai poteri esecutivo e legislativo. Dall'altro, migliorare l'amministrazione della giustizia. Purtroppo su quest'ultimo punto non si dispone di informazione sulla *performance* di queste riforme.

In questa “rivoluzione silenziosa” prodotta dalle riforme istituzionali e politiche in America latina non si registra una chiara e incisiva azione delle forze di sinistra latinoamericane. La riforma dello Stato e il consolidamento delle istituzioni democratiche non hanno avuto un'impronta decisiva da parte di questi partiti e movimenti. E alcune riforme fondamentali nei contesti latinoamericani, come la difesa della legalità e la lotta alla corruzione, non hanno ricevuto alcuna attenzione speciale da parte delle sinistre. Inoltre, anche l'agenda sui diritti civili e politici è stata più un'espressione dei movimenti della società civile che dai partiti politici. In sintesi, il dibattito politico-istituzionale è rimasto per lo più circoscritto all'ambito accademico e le riforme politiche, ancora in corso, sono il risultato di dialettiche politiche congiunturali piuttosto che di disegni strategici per migliorare la qualità delle istituzioni democratiche. Infine, si deve considerare che in non pochi casi le riforme istituzionali hanno avuto impulso dall'azione esterna di attori regionali e internazionali.

Diversi modelli di sviluppo e di integrazione regionale nella globalizzazione

Il dibattito politico latinoamericano dove maggiormente si è reso evidente il diverso orientamento ideologico tra gli schieramenti di destra e sinistra riguarda le riforme per promuovere lo sviluppo economico e sociale e l'articolazione con il processo di globalizzazione.

In termini molto schematici, le numerose riforme settoriali hanno promosso due modelli di sviluppo diversi. Da un lato, quello proposto dalla maggior parte delle sinistre al governo, concentrato in modo prevalente in Sudamerica, che ha avuto come perno centrale la promozione delle esportazioni di materie prime (agricole, minerarie e petrolifere) come fonte di finanziamento della crescita e di un vasto programma di politiche sociali dirette a ridurre la povertà e aumentare la consistenza dei

ceti medi. In questa visione, la globalizzazione risultava una leva fondamentale sia per aumentare sensibilmente questo tipo di esportazioni domandate soprattutto dai Paesi asiatici, in primo luogo dalla Cina, sia per attrarre investimenti esteri diretti provenienti principalmente dai Paesi dell'Unione europea e dagli Stati Uniti.

L'articolazione con il processo di globalizzazione era accompagnata dalla costruzione di un soggetto regionale, vale a dire di un processo di integrazione fra i Paesi sudamericani, che permettesse governare e negoziare il loro inserimento nel mercato internazionale. Il MERCOSUR (Mercato Comune del Sud), prima, e l'UNASUR (Unione delle Nazioni Sudamericane), dopo, costituiscono gli esempi più evidenti di questo approccio. In quest'ottica la liberalizzazione commerciale non risultava prioritaria, anzi il *trade off* con i soggetti forti della globalizzazione si fondava su due meccanismi molto netti. Con la Cina e i Paesi emergenti asiatici le esportazioni di materie prime erano compensati con l'entrata massiccia dei loro prodotti manifatturieri a basso costo, mentre ai Paesi industriali occidentali si aprivano le porte per i loro investimenti, soprattutto nell'importante agenda delle infrastrutture e della logistica. Leader di questo approccio è stato il Brasile di Lula e del Partito dei Lavoratori (PT).

Un'interessante processo di riforme intraprese da alcuni Paesi latinoamericani, in particolare dalla Bolivia e dall'Ecuador, è stata quella sull'Ambiente e Territorio. La ricerca di un cambiamento sostanziale del rapporto dell'uomo con la natura ha avuto il merito di mettere in termini nuovi l'impegno internazionale sullo sviluppo sostenibile.

Il secondo modello, viceversa, aveva come perno la liberalizzazione completa del commercio e degli investimenti esteri. Non solo e non tanto per promuovere le esportazioni, quanto per dare impulso a un'apertura economica che comprendesse le importazioni e gli investimenti esteri per costruire delle strutture industriali *in loco* e servisse come incentivo forzato per aumentare la produttività e la competitività del sistema economico interno. La via degli accordi di libero scambio è stata ampiamente utilizzata, a partire del NAFTA e successivamente da molti altri. In questo modello, l'articolazione con la globalizzazione era prevalentemente di natura bilaterale (*case by case*) e non richiedeva processi specifici di integrazione regionale, giacché non era necessario governare e negoziare l'articolazione con la globalizzazione. L'eventuale integrazione regionale diventava un risultato degli accordi commerciali e non una premessa per ottenerli. In questo approccio anche l'agenda sociale costituiva una variabile dipendente, con politiche di *safety net* si cercava di compensare gli squilibri del mercato, ma era dalla crescita conseguente all'apertura commerciale che si poteva ridurre la povertà e migliorare le condizioni socio-economiche della popolazione. Leader di questa visione è stato il Messico.

Si sono configurati così due *Americhe latine*, una al Nord e una al Sud, avendo come frontiera due Paesi perno, la Colombia e il Venezuela, il primo più orientato al Nord e il secondo decisamente vocato al Sud.

E' chiaro che lo schematismo analitico a fini espositivi non regge del tutto il confronto con la realtà. I modelli indicati sono stati molto più ibridi e gli schieramenti molto meno nitidi di quello che si può supporre. Il Cile socialdemocratico è stato più vicino al secondo modello che al primo, e il Messico del partito storico (il PRI), che nel periodo considerato si è alternato con il partito della destra (il PAN), è stato attento a non smantellare le sue tradizionali politiche sociali.

La crisi e il "paradosso occidentale". Un'agenda progressista euro-latinoamericana

Quello che oggi emerge con più chiarezza è che la crisi globale, apertasi nel 2008, ha reso drammaticamente inadeguati entrambi i modelli. Nonostante i numerosi risultati apprezzabili, in un caso e nell'altro, che hanno permesso di trovare un'America latina molto più preparata che in passato per affrontare la portata di questa crisi, le promesse e le aspettative sollevate sono state ampiamente disattese.

Il modello redistributivo, basato sull'export, è stato messo in crisi dal rallentamento della stessa globalizzazione. Ciò ha avuto due gravi conseguenze. Da un lato, non ha modificato sufficientemente le strutture produttive di questi Paesi, mantenendo la loro tradizionale dipendenza sulle *commodity* con poco valore aggiunto. Dall'altro, le politiche sociali fondate quasi esclusivamente su meccanismi redistributivi ha reso molto vulnerabili le grandi conquiste ottenute nella lotta alla povertà e nell'inclusione sociale.

D'altro canto, il sogno di un'industrializzazione indotta dagli investimenti esteri e dalla liberalizzazione commerciale ha approfondito il "dualismo strutturale" delle economie latinoamericane. Da un lato, si è costituita una piattaforma industriale con tecnologie moderne e/o di punta, fondata soprattutto sui processi di delocalizzazione produttiva delle multinazionali. Dall'altro, sono rimasti fuori dei flussi tecnologici vasti settori e territori delle strutture produttive nazionali. I settori moderni sono diventati così delle enclaves, dove si sono concentrati gli aumenti di produttività e le esportazioni industriali, mentre i settori tradizionali sono rimasti caratterizzati dalla bassa produttività e competitività. L'apertura commerciale non ha avuto i risultati attesi, soprattutto perché è mancata un'offerta esportabile da parte delle strutture produttive nazionali.

Non sorprende perciò che nella fase attuale dell'America latina le riforme delle politiche economiche e delle politiche settoriali siano diventate prioritarie. Al centro di queste riforme ci sono le politiche industriali, dopo un lungo periodo che sono state abbandonate, per aumentare la produttività dei sistemi economici. In questo contesto, un'attenzione particolare è stata posta sulle piccole e medie imprese, la vera ossatura occupazionale delle economie latinoamericane. Ma, in realtà, la revisione delle politiche del ciclo di crescita decennale dell'America latina sta coinvolgendo tutti gli ambiti. Anche i processi di integrazione regionale hanno ricominciato a diventare prioritari e la frattura tra le due "americhe latine" si è di molto attenuata.

Come segnala uno dei principali studiosi dell'America latina, Loris Zanatta, gli obiettivi dell'America latina di oggi sono "tipicamente riformisti, non si prestano a grandi narrazioni ideologiche, a epiche crociate che scaldano i cuori [...] E tutto nel rispetto della democrazia liberale, il tallone d'Achille dell'America latina, quella su cui spesso si è sorvolato in nome di valori superiori: la Giustizia, il Popolo, lo Sviluppo e così via. Pragmatismo e cultura istituzionale, qualità di cui la storia politica latinoamericana è stata carente, cercano oggi di farsi spazio" (Zanatta, 2016).

È su questo terreno che si può riaprire il dialogo euro-latinoamericano e su queste premesse i progressisti delle due sponde debbono costruire le loro proposte politiche. L'agenda comune comprende: il rinnovamento dello Stato e della sua organizzazione, gli obiettivi e i meccanismi

dell'integrazione regionale, le politiche economiche e sociali, le politiche industriali e tecnologiche e l'articolazione con la nuova fase meno impetuosa del processo di globalizzazione.

Nel disordine internazionale, poi, dovremo considerare e risolvere anche questo apparente paradosso occidentale. L'estremo occidente, cioè l'America latina, si è "europeizzata", mettendo al centro delle sue priorità il consolidamento dello Stato democratico e cercando di rafforzare le sue istituzioni, mentre l'Europa si è "latinoamericanizzata", riscoprendo nei suoi confini un'ondata nazionalista e populista che tende a dilagare.

Bibliografia:

Marcelo Cavarozzi, "América Latina: El Estado es un problema"(<http://www.sinpermiso.info>) 15.11. 2015.

Donato Di Santo, Giancarlo Summa, *Rivoluzione addio*, Ediesse Ed.1994.

Juan Carlos Hidalgo, "Retos al Estado de Derecho en América Latina", *El País*, 17.02.2016.

Eduardo Lora, "La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa", in *El Estado de las Reformas del Estado en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2007.

Adriana Ramírez, Theresa Kernecker, "Las Reformas Estatales y Políticas en América Latina: una comparación entre las opiniones de los políticos y los ciudadanos", *Boletín UNDP & Instituto de Iberoamérica*, Mayo 2011.

Raquel San Martín, "América Latina: el desencanto progresista", *La Nación*, 10.04.2016.

Peter Thiery, "Despertar y desconcierto", *Informe Regional del BTI América Latina y el Caribe*, Gütersloh: BertelsmannStiftung, 2016.

Loris Zanatta, "Ma intanto cresce il riformismo liberale in America Latina", *Corriere della Sera*, 27.11.2016.