

# Il deficit istituzionale dello Stato in America Latina\*

*Giorgio Alberti*

## *Premessa*

Il tema è di grande interesse e attualità. Devo premettere però che è di una complessità tale da richiedere un approfondimento maggiore di quanto possa fare nello spazio di questo breve intervento. Mi limiterò quindi a fornire alcuni dati sul deficit istituzionale dello Stato in America Latina e a proporre un'ipotesi sul perché, nonostante siano ormai passati circa 25 anni dalla caduta dei regimi autoritari degli anni '60 e '70, la stabilità istituzionale di governi democraticamente eletti continua a essere un problema.

Una seconda premessa è necessaria. Parlerò in termini generali, senza considerare le specificità nazionali, che pure sono rilevanti e differenziate e senza fare riferimento ai pochi casi in cui la stabilità istituzionale dei poteri dello Stato è ormai un dato acquisito della loro realtà politica. Cercherò di dimostrare che, nonostante le notevoli differenze nelle dinamiche socio-politiche ed economiche dei paesi considerati, esistono alcuni processi comuni che, interagendo nell'ambito dello stesso modello interpretativo, possono offrire un'interpretazione generale.

In terzo luogo, non esaminerò tutta la complessità istituzionale dello Stato, ma concentrerò la mia attenzione solo su un potere specifico dello Stato, il governo, e su una sua dimensione partico-

\* Una versione preliminare di questo lavoro è stata presentata alla *II Conferenza Nazionale sull'America Latina*, (Milano, 17 ottobre 2005). Il lavoro fa parte di una ricerca patrocinata dall'Osservatorio sulle Relazioni Europa-America Latina, finanziato dalla Commissione Europea. Le interpretazioni espresse non rappresentano il punto di vista della stessa Commissione.

lare, la sua stabilità nell'ambito dei regimi democratici che dagli anni '80 hanno caratterizzato la politica latinoamericana, anche se non sono mancate difficoltà, tensioni e discontinuità e questi regimi hanno manifestato in termini generali una debole istituzionalizzazione delle procedure e delle modalità di funzionamento delle istituzioni democratiche.

Un'ultima premessa di carattere concettuale è necessaria: uso il termine di istituzionalizzazione delle istituzioni democratiche (ID) per far riferimento al loro radicamento nella società, sia dal punto di vista dei valori – le ID sono un valore in sé accettato e interiorizzato dalla maggior parte della popolazione soggetta all'azione dello Stato in regime politico democratico – che dei comportamenti, tanto della classe politica come della cittadinanza in generale.

*Il deficit istituzionale dello Stato (DIS): alcune evidenze empiriche*

Sceglierò come indicatore del DIS l'interruzione del mandato costituzionale di un governo, democraticamente eletto, attraverso metodi, procedure e azioni politiche istituzionalmente devianti, cioè non previste dalla legalità democratica, nel periodo che va dagli anni '80 del secolo scorso fino ai primi anni di questo secolo. L'osservazione dei casi illustrativi di questa anomalia può non essere esauriente della totalità dei casi di interruzione del mandato di governo nel periodo considerato, ma il loro numero e la varietà di paesi coinvolti è sicuramente sufficiente per sollevare la questione e porsi il problema della governabilità democratica delle nuove democrazie in America Latina e delle minacce che ancora incombono su di esse. Non entrerà neppure nel merito dell'analisi dei singoli casi per cogliere eventuali ragioni giustificatrici di tali comportamenti anti-istituzionali, anche perché quest'analisi avrebbe necessariamente implicazioni ideologiche, che vorrei, nella misura del possibile, escludere dalle mie considerazioni.

*Interruzione dei regimi democratici prima della scadenza del mandato costituzionale dal 1989 al 2005*

Paese e periodo	Presidente	Interruzione	Motivo	Violenza Socio-Politica	Insurrezioni Militari
Argentina 1983-89	Raúl Alfonsín	<b>Rinuncia Consegna Anticipata</b> 06/1989	Lungo periodo di iper-inflazione che sbocca in grave conflitto sociale. Saccheggi nei principali centri urbani (1989), violenza socio-politica: 14 morti. Di comune accordo con Carlos Menem (presidente eletto) il presidente in carica decide la consegna anticipata del potere.	Saccheggi e 14 Morti	2: 1987 e 1989
Perù 1990-92	Alberto Fujimori	<b>"Autogolpe"</b> 04/1992	Fujimori sospende la costituzione del '79 e ordina alle Forze Armate di presidiare i centri nevralgici del potere; fa arrestare i leaders politici dell'opposizione, ordina la chiusura del Parlamento e mette sotto controllo il potere giudiziario, con l'accusa di corruzione e di aver fatto liberare terroristi e narco-trafficcanti. Per governare, si affida al sostegno delle Forze Armate e al suo rapporto personale e diretto con la popolazione. In seguito alle forti resistenze in seno all'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) e soprattutto degli USA, è costretto a convocare un'Assemblea Costituente. Viene promulgata una nuova Costituzione (1993) e sono indette nuove elezioni nel 1995. Fujimori risulta vincitore con un'ampia maggioranza. Sulla democraticità di questi avvenimenti restano molti dubbi, confermati dalle vicende politiche successive.	Sendero Luminoso	
Brasile 1990-92	Fernandez Collor de Melo	<b>Destituzione</b> 09/1992	Denunce di corruzione che coinvolgono il presidente. Movimento popolare di ripudio e richiesta di dimissioni del presidente. È istituita una commissione d'indagine del Congresso che, nella sua relazione finale, chiede la destituzione del presidente, confermando la veridicità delle accuse.	NO	NO

Venezuela 1988-93	Carlos Andrés Perez	<b>Destituzione</b> 08/1993	Esplorazione sociale, "Caracazo", nel 1989 che provoca 300 morti. Causa per corruzione nei confronti del presidente (malversazione di fondi pubblici). Il Parlamento promuove un giudizio politico che porta alla destituzione del presidente.	1989 "Caracazo" 300 Morti	Due; 1991 e 1992
Ecuador 1996-97	Abdala Bucaram	<b>Destituzione</b> 02/1997	Ripudio sociale in seguito alla pubblica conoscenza di episodi di corruzione che coinvolgono il presidente e la sua famiglia. Sciopero generale. Il Parlamento dichiara il presidente mentalmente incompetente.	NO Manifestazioni	NO
Paraguay 1998-99	Raúl Cubas Grau	<b>Rinuncia</b> 03/1999	Assassinio del vicepresidente durante un movimento popolare di protesta che viene represso (7 morti). Il presidente rinuncia prima di essere processato.	Assassinio e proteste violente.	NO
Ecuador 1998-00	Jamil Mahuad	<b>Destituzione</b> 01/2000	Crisi economico-finanziaria. Svalutazione monetaria. Sciopero generale dei sindacati sostenuti da associazioni indigene. Movimento popolare e forze militari occupano il Palazzo di Governo, destituiscono il presidente e lo costringono alle dimissioni.	Movimenti po- polari, scioperi e violenza poli- tica: 2 morti	2000: colpo di Stato
Perù 2000	Alberto Fujimori	<b>Rinuncia</b> 11/2000	Denunce di frode. Crisi e indebolimento dell'autorità del presidente (caso Montesinos), che inizia un viaggio per i Paesi asiatici. Giunto in Giappone presenta le sue dimissioni.	Movimenti po- polari di conte- stazione	2000
Argentina 1999-01	Fernando De la Rúa	<b>Rinuncia</b> 12/2001	Crisi finanziaria, blocco dei depositi bancari ("Corralito"). Esplosione sociale (32 morti), manifestazioni, saccheggi e proteste popolari. Stato d'assedio. Movimenti popolari richiedono la rinuncia del presidente e del ministro dell'economia che si dimettono.	Saccheggi e proteste violen- te 32 morti.	NO
Venezuela 1998-02 2006	Hugo Chavez	<b>Destituzione</b> <b>Colpo di Stato</b> 4/2002	Sciopero in seguito al licenziamento di diversi dirigenti dell'impresa petrolifera PDVSA. Sostegno di piazza arriva davanti alla sede del Governo creando violenti disturbi. Chavez è costretto ad abbandonare il Palazzo di Governo ed è trasportato in una base militare. Nominato presidente <i>ad interim</i> , Pedro Carmona, <i>líder</i> della federazione degli imprenditori, scioglie, per decreto, il Parlamento e il tribunale di giustizia e assume poteri straordinari non rispettando la costituzione. Pochi giorni dopo, sor-ge una grande mobilitazione popolare sostenuta da alcune forze militari e perfino dai partiti inizialmente contrari a Chavez per chiederne la liberazione. Finalmente Chavez riassume la carica di Presidente.	SI Manifestazioni Violente 19 morti	SI 12/4/2002

Bolivia 2002-03	Gonzalo Sanchez de Lozada	<b>Rinuncia</b> 10/2003	“Guerra del Gas”. A La Paz grande movimento e partecipazione popolare, per manifestare a favore della nazionalizzazione del gas e contro la sua esportazione negli Usa. In ottobre la manifestazione culmina con una grande ribellione indigena e popolare. Sollevamento della Città Aymara di “El Alto”. Il presidente si dimette ed espatria. Il Parlamento nomina il vicepresidente Carlos Mesa come suo successore.	SI Occupazione di ponte e strade, saccheggi con repressione mi- litare e il saldo di 70 morti	SI
Bolivia 2003-05	Carlos Mesa Gisbert	<b>Rinuncia</b> 06/2005	15 giorni di sciopero e blocco della capitale. Movimenti e manifestazioni per una nuova legge di nazionalizzazione degli idrocarburi. La Paz resta sprovvista di beni e servizi. Il presidente si dimette.	Manifestazioni violente: 1 morto	NO
Ecuador 2002-05	Lucio Gutierrez	<b>Destituzione</b> 04/2005	Crisi socio-politica ed economica. Di fronte alle violente manifestazioni, il presidente dichiara lo stato d'emergenza e sospende i diritti costituzionali. Il Parlamento, dopo una seduta straordinaria, decide la sua destituzione.	Manifestazioni violente: 3 morti	NO

Osserviamo quindi l'evidenza empirica del deficit istituzionale dello Stato, presentata nella tabella precedente.

Come si evince dai dati riportati, tredici sono i casi di interruzione anticipata del mandato costituzionale. In uno solo di essi, il caso della destituzione del presidente Collor de Melo in Brasile nel 1992, si può affermare che le procedure costituzionali per la sua destituzione siano state osservate da un'apposita commissione parlamentare che ha formalmente richiesto al Congresso Brasiliano la destituzione del presidente per mezzo dell'istituto dell'*impeachment*.

I casi nazionali coinvolti sono sette e in alcuni di essi l'interruzione del mandato presidenziale è avvenuta più di una volta.

In tutti i casi riportati nella tabella, con eccezione dell'*auto-golpe* di Fujimori, sono presenti movimenti popolari che intervengono direttamente, spesso usando metodi di violenza politica, per ottenere il loro obiettivo di spodestare la massima autorità dello Stato. Infine, su nove casi dei tredici riportati, gli scontri politici avvenuti in seguito alle manifestazioni popolari hanno causato la perdita di vite umane, dai due morti nella destituzione di Jamil Mahuad nel 2000 in Ecuador, ai trecento morti nel Caracazo in Venezuela nel 1989.

È però importante osservare che, a differenza di quanto avveniva in passato, con gli interventi delle forze armate l'interruzione del mandato presidenziale non sfocia nell'instaurazione di regimi autoritari, ma la legittimità politica rimane ancorata al voto popolare, con la tendenza a instaurare democrazie plebiscitarie.

#### *Alcune considerazioni teoriche*

L'interpretazione teorica della varietà dei casi nazionali brevemente esposti è stata per lo più affrontata in una duplice chiave di lettura: o al livello del singolo caso, mettendo in evidenza fattori specifici, come decisioni politiche impopolari, accuse generalizzate di corruzione ai membri del governo, o allo stesso presidente, sommosse di piazza, scioperi prolungati, mobilitazioni popolari con blocchi di strade e ponti, gravi crisi economiche, situazioni di povertà, ecc., oppure in chiave più generale, interpretando le crisi istituzionali come evidenza del fallimento dell'imperante modello di sviluppo, adottato dalla generalità dei casi e imposto da poteri esterni alla regione, e cioè il neoliberismo e la sua matrice ideologica del *Washington Consensus*.

Anche se fattori specifici e interpretazione generale forniscono utili indicazioni per capire le dinamiche socio-politiche ed economiche che hanno portato alle crisi istituzionali ricordate in prece-

denza, vorrei proporre una spiegazione più generale basando la mia analisi sull'interdipendenza diacronica di tre dimensioni, che in maggiore o minor misura, hanno profondamente inciso sulla stabilità dei regimi democratici considerati: la disuguaglianza sociale, la cultura politica e l'articolazione esterna.

### *La disuguaglianza sociale*

La prima di queste dimensioni è la disuguaglianza socio-economica. Secondo recenti dati riportati nel "Rapporto sulla Democrazia in America Latina", pubblicato dalle Nazioni Unite nel 2004, «le società latinoamericane sono le più diseguali al mondo». Non solo questo è certo, ma è anche vero che questa disuguaglianza nell'accesso alle risorse, alla giustizia, ai servizi sociali, all'educazione e, in generale, alla cittadinanza civile e sociale ha profondissime radici storiche in società estremamente differenziate e spesso segmentate in una pluralità di classi e gruppi che conformano una stratificazione sociale molto accentuata che non è mutata nella sua essenza durante il lungo periodo di circa 180 anni che va dall'inizio dell'indipendenza ai nostri giorni.

Le differenze storiche nella stratificazione sociale di questi paesi non solo non è diminuita, ma in alcuni casi è addirittura aumentata.

La costruzione, la stabilità e il normale funzionamento della democrazia in queste condizioni di estreme disuguaglianze socio-economiche, spesso accompagnate da corruzione e povertà secolare, sono impresa assai difficile. Se consideriamo la democrazia non solo dal punto di vista elettorale – competizione di più candidati in rappresentanza di una pluralità di partiti per ottenere la maggioranza del voto popolare e accedere alle alte cariche dello Stato – ma anche dal punto di vista della sua complessità istituzionale basata sulla divisione dei poteri, sul rapporto fra istituzioni democratiche e società civile, allora la distribuzione delle risorse e l'accesso ai diritti sociali costituiscono una delle variabili centrali nella costruzione e nel funzionamento del patto democratico. La continuità storica di disuguaglianze estreme costituisce, infatti, un ostacolo difficilmente superabile nei processi di democratizzazione e nella loro necessaria e mai conclusa ricerca della libertà, della giustizia e del progresso materiale della popolazione.

Sottolineando l'importanza della disuguaglianza – e del suo correlato l'ingiustizia – il presidente Fernando Henrique Cardoso ebbe a dire, durante il suo mandato presidenziale, che «il Brasile non è un paese sottosviluppato, ma è un paese ingiusto».

Le disuguaglianze e le fratture sociali che ne conseguono, oltre a essere un ostacolo al normale funzionamento del processo demo-

cratico, forniscono la base materiale favorevole all'affermazione della cultura politica della contrapposizione, come cercherò di dimostrare nella pagine che seguono.

### *La cultura politica*

In termini generali, questa variabile è stata poco considerata nelle analisi delle transizioni dall'autoritarismo e del consolidamento democratico dei nuovi regimi democratici sorti in America Latina dagli anni Ottanta in poi. I paradigmi adottati si sono prevalentemente ispirati a quelli della "scelta razionale" e del "neo-istituzionalismo".

Quando la cultura politica è stata presa in considerazione come fattore esplicativo dell'autoritarismo latinoamericano e delle corrispondenti difficoltà del funzionamento delle nuove democrazie in America Latina, ciò è stato fatto in riferimento al determinismo culturale che fa risalire alla dominazione spagnola e portoghese i tratti immutabili di una cultura politica autoritaria per nulla favorevole all'instaurazione della democrazia e alla sua crescita.

La varietà delle situazioni politiche latinoamericane smentisce quest'approccio. I casi del Cile e dell'Uruguay, per esempio, che hanno rapidamente consolidato i loro regimi democratici, dopo la parentesi autoritaria degli anni Settanta, sono sufficienti per dimostrare che il determinismo culturale di stampo ibero-americano non ha fondamenta empiriche.

Ma allora perché fare riferimento alla cultura politica? La risposta è semplice: si tratta di concepire la cultura politica non come valori e preferenze immutabili, ma come un insieme di comportamenti concreti che hanno profondità storica, che non nascono dal nulla, ma da scelte politiche in determinati contesti sociali, economici e politici.

La tesi che vorrei sostenere è che nei paesi considerati in queste pagine si è consolidata una cultura politica basata su un determinato modo di fare politica che ha espresso identità collettive e interessi attraverso movimenti che, in lotta fra loro, hanno generato una progressiva erosione istituzionale dello Stato e della società. Quindi, la tesi che vorrei sostenere è che le scelte politiche adottate sia dalle forze a difesa dello *status quo* sia da quelle di opposizione, nelle congiunture critiche dello sviluppo capitalistico, quando più intenso è stato lo scontro fra quelle forze contrapposte, abbiano determinato la logica di movimenti contrapposti che ha provocato devastanti conseguenze per la stabilità istituzionale. Che questo sia avvenuto per abbattere regimi autoritari è stata sicuramente una condizione necessaria per l'inizio dei processi di democratizzazione degli anni '80. Che ciò continui a succedere pone preoccupanti questioni circa la possibilità che si possano ripetere cicli di

distruzione istituzionale che finirebbero per colpire i settori più deboli della società. I nuovi movimenti popolari al potere in Venezuela e Bolivia devono confrontarsi col dilemma dell'istituzionalizzazione democratica di una pluralità di attori politici.

I momenti cruciali di queste vicende possono essere ricondotti a tre periodi fondamentali nello sviluppo economico, sociale e politico di queste società. Il primo lo possiamo collocare agli inizi del XIX secolo, nel periodo 1900-1930. L'intensa crescita economica dell'allora imperante modello economico, basato su esportazioni agrarie e minerarie e sostenuto da regimi politici di stampo oligarchico, creò rapidamente le condizioni sociali e politiche per la nascita dei primi movimenti di opposizione: anarco-sindacali, partiti politici di emergenti classi medie, cospirazioni civico-militari, organizzazioni di sindacati nei settori nevralgici delle economie (piantagioni, miniere, trasporti, porti ecc.), scioperi, manifestazioni di piazza e in generale una conflittualità che metteva a dura prova le giovani strutture dello Stato oligarchico.

I primi decenni del '900 furono caratterizzati dalle risposte violente e repressive dello Stato oligarchico. Solo in alcuni paesi, come l'Argentina, la modernizzazione sociale e la costituzione di un solido partito di classe media favorirono le riforme elettorali per incorporare la partecipazione politica dei settori medi come strumento per allargare le basi sociali dello Stato e assicurare, in tal modo, da una parte la solidità del modello di sviluppo economico, dall'altra una maggiore capacità di contenimento delle rivendicazioni degli emergenti settori popolari. Nella maggior parte degli altri paesi, le deboli strutture dello Stato oligarchico furono difese dal sostegno delle forze armate che direttamente o indirettamente intervennero in difesa dello *status quo*.

Già in questo primo periodo di lotta per l'allargamento dell'arena politica, per il riconoscimento di nuovi soggetti politici e per la rivendicazione di migliori condizioni sociali e di vita dei settori popolari coinvolti nello sviluppo capitalistico, i conflitti socio-politici non trovarono appropriati canali istituzionali per la loro mediazione e risoluzione. Lo scontro fra interessi contrapposti avvenne in modo diretto e si manifestò spesso in forme brutali e repressive, anche nei casi in cui erano avvenute riforme politiche. La lotta politica si svolse a somma zero, lo Stato fu nettamente di parte e si instaurò una dinamica conflittuale sempre più intensa che sarebbe giunta allo sbocco autoritario con la crisi del '29, quando, in seguito alla caduta delle esportazioni dei prodotti primari e alle conseguenti crisi economiche, le forze armate, guardiane dello *status quo*, decisero di intervenire in molti paesi della regione inaugurando il periodo dei regimi civico-militari (1930-1945).

In questa prima fase della lotta fra difesa del regime oligarchico e prima ondata di domande di incorporazione, di rivendicazioni socio-economiche o di sfide anti-oligarchiche, il gioco politico fu caratterizzato dalla politica dell'inclusione/esclusione e gli attori seguirono la logica dello scontro amico/nemico. Nonostante la vigenza di costituzioni che prevedevano l'organizzazione della società su basi democratiche, il saldo di questa prima prova, di fronte a società in via di modernizzazione, urbanizzazione, differenziazione sociale e crescente conflittualità tra vecchi e nuovi gruppi sociali, fu negativo. Infatti, questa prima ondata di movimenti d'opposizione finì con i colpi di Stato del 1930, che suggellarono il carattere inconciliabile fra l'illusione delle oligarchie di reprimere le domande di partecipazione e la politica delle opposizioni per ripristinare l'ordine funzionale al normale funzionamento dell'economia e l'aspirazione di settori medi e popolari urbani di essere incorporati nel gioco politico.

*La seconda ondata: 1930-1960*

Le tensioni accumulate negli anni '30, le domande insoddisfatte, la lenta ripresa economica, accompagnata da processi di urbanizzazione e di rinnovata differenziazione sociale, riproposero l'irrisolto problema del rapporto fra istituzioni oligarchiche e partecipazione politica.

I lenti processi d'industrializzazione che furono avviati in quegli anni in risposta alle mutate condizioni dei mercati internazionali crearono le condizioni per avviare radicali cambiamenti nei regimi politici, nelle coalizioni dominanti e nelle politiche pubbliche. Ciò avvenne con la fine della guerra, la caduta degli autoritarismi europei, che in parte fornivano la giustificazione dell'autoritarismo degli anni '30, e l'irruzione di nuove ondate di attivazione politica di emergenti classi medie e settori popolari urbani organizzati dallo Stato in sindacati a sostegno di una nuova politica economica e di una nuova politica sociale volta a soddisfare le domande di partecipazione e accesso alle risorse dello Stato dei settori recentemente incorporati nel gioco politico.

Con l'apertura democratica del 1945, gli elementi di questo nuovo modello di sviluppo politico-economico fornirono la base a leaders carismatici, giunti a occupare le più alte cariche dello Stato o per mezzo di libere elezioni, come in Argentina, o attraverso movimenti rivoluzionari, come in Bolivia, per dare inizio a regimi populistici integrati da una nuova coalizione dominante, costituita da piccoli imprenditori, burocrazie statali in espansione, commercianti, operai, intellettuali, studenti, tutti incorporati in un gran movimento nazional-popolare. Il *lider* carismatico forniva il ce-

mento interno che assicurava identità a una pluralità di attori che spesso rappresentavano interessi contrapposti. Allo stesso tempo faceva appello a un'ideologia nazionalista basata sulla contrapposizione ai nemici dello sviluppo nazionale, identificati nelle vecchie classi dominanti e nell'imperialismo.

In questo periodo si andavano consolidando la concezione e la pratica della "politica come movimento", la quale aveva naturalmente un passato su cui radicarsi, ad esempio il *caudillismo* del primo periodo dopo l'indipendenza e la prima ondata di movimenti d'opposizione che erano sorti col primo impatto dello sviluppo capitalistico sulle società latinoamericane. La novità di questo periodo risiedeva nel fatto che la politica come movimento, che, per sua natura, è anti-istituzionale perché nasce in situazioni di chiusura politico-istituzionale, veniva attuata dallo Stato per incorporare settori sociali precedentemente esclusi dall'arena politica e per dotarsi di una base di sostegno ampia e necessaria per imporre il proprio modello di sviluppo economico orientato al mercato interno. Il "Movimento al potere" non poteva continuare a essere anti-istituzionale. Cercò infatti un'istituzionalizzazione anti-pluralista attraverso il leader del movimento che si prefiggeva di incarnare gli autentici interessi della nazione, divenuta così, per la prima volta, l'*alter ego* dello Stato. La necessaria articolazione fra Stato e società e le mediazioni fra i vari interessi che costituivano il movimento venivano assicurate da meccanismi di impronta corporativista.

La politica come movimento, imposta dall'alto, incontrava il terreno fertile di rapporti consolidati nel tempo. Infatti, il leader carismatico era allo stesso tempo capo di governo, massima autorità dello Stato e leader massimo del movimento che, incorporando vasti settori della società, tendeva a fondere la sfera pubblica con quella privata. Il leader assorbiva nella sua *persona* la somma delle autorità pubbliche ed era fonte di ogni legittimità che delegava a collaboratori di fiducia sulla base della lealtà personale. Quindi la politica come movimento incorporava comportamenti profondamente radicati nella cultura politica dominante: il patrimonialismo, il personalismo e il clientelismo.

Il modello politico-economico sul quale poggiava il populismo era intrinsecamente debole: doveva aumentare il grado di autonomia e indipendenza delle economie latinoamericane, ma in effetti continuava a dipendere dalle importazioni dei prodotti primari che servivano appunto per ottenere le divise per acquistare all'estero ciò che non si produceva internamente. Inoltre doveva fare i conti con un'industria poco propensa alle esportazioni e che quindi incontrava vincoli interni date le ridotte dimensioni dei mercati nazionali.

Inoltre, nel clima ideologico post-rivoluzionario cubano del '59, il populismo veniva attaccato da destra perché accusato di privilegiare gli interessi dei lavoratori, mentre veniva sfidato, sul piano ideologico-politico, da sinistra perché accusato di cooptare il movimento operaio e di favorire così la conservazione del sistema invece di contribuire alla creazione delle condizioni ideologiche politiche e materiali per l'azione rivoluzionaria.

Contemporaneamente a queste critiche politiche, spesso accompagnate da scontri, manifestazioni di violenza politica e da un preoccupante aumento della faziosità ideologica, l'economia del populismo mostrava i suoi limiti. Il ciclo economico volgeva al basso, i termini di scambio con l'estero peggioravano, i mercati interni davano segni di saturazione per via della scarsa capacità d'acquisto di vasti settori della popolazione e il modello d'industrializzazione che veniva sempre più affidato alle grandi imprese multinazionali non offriva le opportunità di lavoro a una popolazione in costante aumento. Crisi economiche e crisi politiche interagivano creando situazioni socio-politiche d'instabilità, incertezza, crescente conflittualità ed emergenza di nuovi gruppi di estrema sinistra convinti che le condizioni oggettive per la rivoluzione socialista erano mature. La posta in gioco era il potere e i movimenti erano l'arma politica per conquistarla.

Si passò, quindi, dalla politica come movimento alla politica dei movimenti, spesso armati e in frontale contrapposizione allo Stato. In questo clima politico pre-rivoluzionario, si andava costruendo una nuova coalizione dominante, composta dalle borghesie nazionali, dai rappresentanti delle grandi imprese multinazionali e da una nuova dirigenza tecnocratica formata all'estero, convinta che l'intervento delle forze armate fosse l'unica via d'uscita a una situazione economica e politica di impossibile governabilità. Le stesse forze armate erano ormai convinte che la "politicheria", la corruzione delle forze politiche civili e le preoccupanti ondate di violenza politica stessero minando seriamente le basi socio-politiche dell'organizzazione capitalistica delle economie latino-americane, mettendo in dubbio la continuità dei valori e delle istituzioni, come la proprietà, la famiglia, l'università, la religione, che avevano costituito i capisaldi «della civiltà occidentale e cristiana».

Questo periodo d'incorporazione politica, di attivazione di nuovi soggetti, di partecipazione allargata a settori precedentemente esclusi dall'arena politica e di proliferazione di una pluralità di movimenti rivoluzionari, si chiuse con il generalizzato intervento delle forze armate che iniziarono la tristemente famosa stagione del *nuovo* autoritarismo latinoamericano: questa novità si manifestava attraverso la capillare penetrazione militare nelle strutture

dello Stato, l'aumento sistematico della repressione, la manifestazione di una radicale volontà di cambiamento e di spoliticizzazione dello Stato e della società per riportare l'ordine necessario a una nuova fase di industrializzazione "pesante" che richiedeva ordine e prevedibilità di scenari futuri per poter effettuare investimenti di lungo periodo, in grado di superare i limiti dell'industrializzazione per sostituzione delle importazioni.

Dal punto di vista dell'interpretazione teorica qui proposta, il significato del nuovo autoritarismo consiste nella sua azione autoritaria e repressiva della politica dei movimenti: rappresentava la cura illusoria contro la malattia del *movimentismo*, ormai il modo prevalente di far politica, dall'alto e dal basso, in cui ogni gruppo tenta di raggiungere i propri obiettivi particolaristici, usando i mezzi di cui dispone.

*La terza ondata: 1980-2005*

All'inizio degli anni Ottanta erano chiari due risultati dell'azione dei governi dittatoriali dei decenni precedenti: da una parte questi regimi avevano effettivamente smantellato e represso l'organizzazione dei settori popolari e i movimenti rivoluzionari che avevano minacciato la continuità dello sviluppo capitalistico, anche se in alcuni paesi come il Perù sorsero nuovi movimenti che, con rinnovata forza ideologica e politica, scatenarono un assalto allo Stato e alla società con insolita violenza; dall'altra avevano palesemente fallito il compito che le forze armate si erano prefisse, e cioè di rifondare lo Stato e la società su basi autoritarie, come preludio alla costituzione di future democrazie depurate dagli "eccessi" della partecipazione politica.

Ebbero così inizio i processi di democratizzazione che furono il risultato da una parte della perdita di legittimità delle forze armate, dall'altra della prevalenza di atteggiamenti moderati da parte delle principali forze politiche che si disputavano la vittoria nelle prime elezioni democratiche dopo la caduta dei regimi autoritari e delle mutate condizioni internazionali.

Le nuove democrazie, sorte dalle macerie della devastazione autoritaria, dovettero affrontare contemporaneamente enormi problemi politici, economici e sociali.

Sul versante politico, si trovarono a dover gestire Stati dalle strutture autoritarie, dotati di scarsa efficacia ed efficienza e permeati da un'ideologia autoritaria e patrimonialista che mal si adattava alla costruzione di uno Stato democratico. Sul versante dell'economia, si trovavano di fronte non solo ai vecchi problemi di cicli economici erratici, ma anche all'esplosione del debito pubblico che era passato dai 27 miliardi di dollari del 1970 ai 231 del 1980

ai 417 del 1990. Questo debito incideva pesantemente sul margine di manovra dei nuovi governi democratici. L'adozione delle ricette del *Washington Consensus* e del modello neo-liberista fu una scelta obbligata. Seguirono anni di "aggiustamenti strutturali" e di politiche condizionate dal FMI, con notevoli trasformazioni del ruolo dello Stato nell'economia e nella stessa struttura economica, con intensi processi di liberalizzazione e privatizzazioni.

Sul versante sociale, le disuguaglianze crescenti e la povertà di vasti settori della società crearono un certo *desencanto* nei confronti della democrazia e portarono rapidamente alla rinascita dei movimenti, spesso portatori di sentimenti avversi alla politica, con la conseguente crisi dei partiti politici, mentre la loro azione era sempre più orientata al raggiungimento di obiettivi specifici attraverso la mobilitazione di piazza.

Lo sgretolamento istituzionale dello Stato raggiungeva livelli preoccupanti, mentre la crisi dei partiti politici apriva le porte agli *outsiders* che si proponevano a società frammentate e politicamente attivate come i rifondatori di nuove identità nazionali.

È in questo contesto di destrutturazione politica e di proliferazione di movimenti dal basso che si collocano i casi di instabilità democratica che testimoniano il deficit istituzionale dello Stato.

### *Il vincolo esterno*

La terza variabile da considerare è la relazione esterna di queste società. Su questa dimensione sono state scritte molte pagine e formulate molte teorie, alcune più incisive di altre nel gettar luce sulla centralità di questa variabile cruciale nella determinazione, in interazione con le variabili interne, degli spazi d'azione politico-economica e delle dinamiche socio-economiche di questi paesi.

In questa sede è sufficiente ricordare che la variabile esterna condiziona tutto l'arco di sviluppo delle società latino-americane, da quando le nuove repubbliche sono oberate dai debiti contratti per sostenere le guerre d'indipendenza fino all'esplosione del debito estero degli ultimi decenni.

### *Conclusione*

Se l'analisi abbozzata nelle pagine precedenti è corretta, dovrebbe essere chiaro che senza riforme che incidano sulla distribuzione delle risorse e sulle disuguaglianze sociali, la costruzione di società democratiche rimane un compito estremamente difficile.

Allo stesso tempo, la politica dei movimenti ripropone il dilemma non tanto della loro istituzionalizzazione, che potrebbe avere

venature totalitarie, quanto del rispetto del pluralismo politico e delle regole che stanno alla base della convivenza democratica.

Sul versante dei vincoli esterni, la globalizzazione richiede massa critica a livello politico, economico e naturalmente militare. Senza considerare quest'ultima variabile, sarebbe auspicabile una maggiore coscienza sulla necessità di creare maggiori articolazioni orizzontali tra gruppi di paesi della regione, per porsi poi l'obiettivo di un'auspicabile integrazione regionale a livello latino-americano.

