

Director de l'Institut Internacional de Governabilitat

Joan Prats

Prendre's seriosament els populismes

El populisme –o més ben dit, els populismes, perquè, com diu l'autor, el plural resulta molt més adequat per expressar la seva heterogeneïtat i diversitat d'expressions– és un fenomen difícil de definir. L'article de Joan Prats no només intenta alertar de la necessitat de parar atenció i prendre's seriosament els nous populismes de l'Amèrica Llatina –Ollanta Humala al Perú, López Obrador a Mèxic o Hugo Chávez a Veneçuela en serien els exemples més coneguts pel fet d'haver aparegut més als mitjans de comunicació en els darrers temps–, sinó que realitza un recorregut històric intens i interessant i una incursió molt detallada als orígens i la «prehistòria» d'un fenomen molt lligat a determinades dinàmiques socials, polítiques, institucionals i econòmiques arrelades a molts països de l'Amèrica Llatina. L'objectiu és intentar entendre la naturalesa i sobretot el per què dels populismes, que són molt presents en la història política de l'Amèrica Llatina al llarg de tot el segle xx.

Convé no menysprear allò que no ens commou. Parlo a propòsit d'un debat que va tenir lloc a Washington, a la seu del Fons Monetari Internacional, amb motiu de la presentació del nou llibre de Javier Santiso, *Pragmatism: Latin America New «Ism»?*. Moisés Naim n'era un dels comentaristes i li va dir més o menys: «Javier, el teu llibre és excel·lent; entre altres coses, destaqués l'experiència de Xile com el gran èxit llatinoamericà, però el dia que ens expliquis perquè la presidenta Bachelet mou tan poca gent a fora del seu país i perquè els presidents Chávez o Castro commouen tant a dins com a fora del seu país,

haurem entès processos més profunds que el nou pragmatisme en economia». Sens dubte, Naim es referia als populismes.

Els populismes llatinoamericans són el fantasma que s'agita a dins i, sobretot, a fora d'Amèrica Llatina com a causa o amenaça de tots els mals presents i futurs. Avui, després de les derrotes d'Ollanta Humala al Perú i de López Obrador a Mèxic, la «comunitat internacional» sembla més tranquil·la. Però li espera un bon període d'inquietud. Potser sigui hora de prendre's seriosament els populismes, primer de tot cal intentar entendre'ls. Preferim parlar de *populismes* en plural per expressar, d'una banda, l'heterogeneïtat del fenomen. Hi ha populistes de dretes –Uribe– i d'esquerres –Morales, Castro o López Obrador–; hi ha populistes que han declarat no ser de dretes ni d'esquerres –Humala– i n'hi ha que se senten incòmodes amb aquestes classificacions importades de la Revolució Francesa –Chávez–; hi ha presidents que a vegades es consideren populistes i d'altres, de l'esquerra reformista –Kirchner. D'altra banda, hi ha populistes d'avui i n'hi ha d'un ahir no gens llunyà –Amèrica Llatina entre 1930 i 1960– que encara són ben presents a l'imaginari col·lectiu de gran part de la ciutadania llatinoamericana.

El populisme és un fenomen que es resisteix a les definicions. Bonilla i Páez, dos bons estudiosos del tema, l'han caracteritzat com una «vella tradició política que interpel·la el poble, que trenca els convencionalismes de l'establishment, que té l'habilitat d'utilitzar múltiples ideologies, que eventualment mobilitza les masses i que generalment s'organitza darrere el carisma d'un cabdill». Aquesta és una bona aproximació, encara que freda: no ens transmet les raons per les quals els populismes reverdeixen amb tanta facilitat i passió a l'Amèrica Llatina; no ens diu perquè els populismes –tot i tenir arrels innegables i, fins i tot, expressions actuals a Rússia, Europa i els Estats Units– han trobat els terrenys més adobats a Amèrica Llatina. En realitat, el populisme és un d'aquells fenòmens que es deixa descriure però no definir. I per descriure'l cal recórrer a la seva història.

Recomanem el treball d'Alberto Methol Ferré –elaborat fora dels circuits intel·lectuals transnacionals, però procedent de les entranyes històriques de la regió–, *América del Sur: De los estados-ciudad al Estado Continental Industrial*. A partir de la vella frase de Perón «el segle XXI ens trobarà units o dominats», Methol indaga la generació de llatinoamericans que, a principis del segle XX, va començar a repensar la unitat continental. L'uruguaià Rodó, que el 1900

va publicar *Ariel*, va ser el primer gran propulsor de la unitat moral i intel·lectual d'Amèrica Llatina que ho va plasmar en la proposta de «nació de repúbliques confederades», així es reprenia el projecte històric que el 1826 se li havia avortat a Bolívar. El 1910, l'argentí Manuel Ugarte va oferir la primera síntesi històrica i política d'Amèrica Llatina a *El porvenir de la América española*. El 1911 va aparèixer *La evolución política y social de Hispanoamérica*, del veneçolà Rufino Blanco Fombona. El 1912 es va publicar *Las democracias latinas de América*, del peruà Francisco García Calderón. El col·lectiu d'estudiants universitaris va ser el gran dinamitzador d'aquests nous ideals d'unió. A través de les seves revoltes, mobilitzacions i congressos, va ser el primer exponent del llatinoamericanisme i també el germen de la gran onada nacional populista.

La primera transformació d'aquestes elaboracions intel·lectuals i mobilitzacions en projecte polític es va produir gràcies a Victor Raúl Haya de la Torre, fundador i pare de l'Aliança Popular Revolucionària (APRA). El seu populisme va ser un primer intent de construir o avançar l'Estat i la nació peruans. A ell es deu la primera teorització política sobre les «polis oligàrquiques», que és el que hi havia sota el rètol de les «nacions» llatinoamericanes. En efecte, eren antics Estats-ciutat que controlaven espais agraris, miners i pecuaris alhora d'exportació immensos. «Eren països anacrònics en les seves bases, enormement rics, però d'una riquesa sense potencialitat, perquè els invents eren d'uns altres. No podíem exportar res amb un valor agregat suficient. Amb una renda agrària o minera gegantina compràvem els objectes de la modernitat, teníem la mímica de la modernitat, però res més» (Methol).

Aleshores va néixer una generació de llatinoamericans que es va proposar convertir la mímica en realitat. Tots van ser nacional populistes. Però ja en aquells moments, el populisme es va considerar inferior, tot i que ben mirat és «l'únic pensament polític que va sorgir a Amèrica Llatina des d'ella mateixa, i va crear Haya de la Torre al Perú, Vargas al Brasil, Perón a l'Argentina, Ibáñez a Xile, Lázaro Cárdenas a Mèxic, Rómulo Betancourt a Veneçuela (Methol), Velasco Ibarra a l'Equador, Gaitán a Colòmbia i Víctor Paz Estensoro a Bolívia. Vargas al Brasil i Perón a l'Argentina van ser autoritaris; la resta va mantenir concepcions limitades i relacions ambigües amb la democràcia. Però tots van incorporar a la construcció nacional i a l'exercici polític les masses, el poble, els sectors antics i nous que havien quedat exclòs de la participació en les velles repúbliques oligàrquiques, la crisi social, econòmica i polí-

tica de les quals es trobava a la base de l'aparició dels líders i les polítiques populistes.

A mesura que feien créixer els seus països, les repúbliques llatinoamericanes oligàrquiques exportadores anaven generant a les grans ciutats portuàries masses de proletaris i treballadors, artesans, petits comerciants, mestres i professionals que s'unien a les masses que històricament s'havien desheretat al camp o a les mines, eren tots els que s'havia deixat fora dels mecanismes de representació política i oligàrquica. A Europa, els partits i sindicats socialistes i socialdemòcrates havien integrat aquestes masses a través del sufragi universal, la conquesta progressiva de l'Estat del benestar i la transformació corresponent de l'Estat i l'economia liberal en un *Estat democràtic i social de dret* i en una *economia social de mercat*. Tot plegat va significar un procés de creació de nous agents, de lluites i pactes, que van derivar en noves institucions. Així, a Europa es va anar conquerint una ciutadania universal –basada en els drets civils, polítics, econòmics i socials– ancorada en una institucionalitat sòlida.

A l'Amèrica Llatina els fets van esdevenir d'una manera ben diferent. Evidentment, les masses emigrades –especialment del sud d'Europa– van intentar enquadrar-se en els instruments polítics dels seus països d'origen –amb un elevat component d'anarquisme i socialisme revolucionari–, però no van tenir èxit, perquè es tractava de dues realitats molt diferents. Els estats europeus tenien una llarga història com a sistemes institucionals complets i ja havien dut a terme la Revolució Industrial. Els moviments socials i polítics europeus van acabar renunciant als seus ideals revolucionaris a canvi d'una renovació a fons de la institucionalitat rovellada dels seus estats. Per oposició a això, els estats i les nacions llatinoamericanes en realitat no eren tals. Amb prou feines controlaven el seu territori i deixaven les grans masses fora de la identitat nacional, la representació política i la inclusió social. La institucionalitat de les repúbliques oligàrquiques era feble i majoritàriament informal. La industrialització era una assignatura pendent. En aquestes condicions, la mobilització popular no podia fer-se des de les ideologies, sinó des del projecte polític d'una pàtria nova: la promesa d'una nació i un Estat que inclouria les multituds, que els donaria identitat i que necessitaria la seva mobilitzadora. Això és el que va fer el nacional populisme llatinoamericà en les seves diverses variants. Per damunt de tot, els seus líders van ser «constructors nacionals», encara que es tracti de nacions i estats que tenen ben poc a veure

amb els europeus. La seva retòrica va ser antioligàrquica i antiimperialista, però, en general, no va ser anticapitalista.

Fixem-nos en el cas de Perón. Entre 1945 i 1955 l'Argentina tenia uns disset milions d'habitants. La primera consigna del peronisme va ser industrialitzar per donar feina i ocupació a les multituds. Es tractava de posar les rendes de l'exportació dels recursos humans al servei de la industrialització i generar un teixit empresarial que fos capaç de substituir les importacions. Però fins i tot així, el mercat nacional resultava petit i per engrandir-lo calia integrar-hi les economies. Per fer-ho, l'any 1951 Perón va buscar l'aliança entre l'Argentina i el Brasil com a nucli bàsic d'aglutinació, com el motor del camí envers la «gran pàtria», envers la necessària unitat d'Amèrica del Sud. «O units o dominats». Però no va funcionar. Les raons en són dues de ben clares:

La primera és que el populisme peronista, per la seva essència mateixa, va contribuir a construir una nació, però sobre unes bases institucionals molt febles. El cabdill autòcrata va dur a terme una política distributiva i social indubtable, però basada en el clientelisme, és a dir, en la distribució de beneficis socials a canvi de vots –la mà d'Evita estesa sentidament als descamisats no generava ciutadans amb drets socials garantits per les institucions de l'Estat. De la mateixa manera, el mercat interior es va protegir per a les empreses nacionals en gran part d'acord amb criteris de lleialtat política, i per a això mancaven institucions i polítiques que incentivessin la productivitat i l'orientació que calia exportar.

La segona és menys evident: es tracta de constatar la impossibilitat de generar integracions econòmiques efectives entre països amb una institucionalitat molt feble. Quan els estats que s'integren econòmicament no han estat capaços de construir a l'interior de les seves fronteres les institucions d'una veritable economia de mercat, resulta gairebé impossible que puguin construir un espai supranacional de mercat regit per regles que s'allunyin de la manipulació arbitrària dels estats membres o dels seus grups empresarials o socials més destacats. Aquest és el motiu bàsic pel qual les integracions regionals llatinoamericanes mai no han satisfet les expectatives que havien creat. Els populismes generen una retòrica de la integració, però difícilment poden generar una integració econòmica eficaç, precisament perquè la seva viabilitat política és incompatible amb l'enfortiment de la institucionalitat econòmica i jurídica que requereixen els mercats eficients. Conscients d'ai-

xò, des de fa molt de temps oposen el comerç dels pobles –controlat a discreció dels governs– al lliure comerç, encara que es tracti d'un comerç lliure sota les regles fixades pels governs, però que aquests no puguin canviar capritxosament.

Una característica dels populismes d'aquesta primera època és el que es coneix com a *populisme econòmic*. Sovint se cita la carta que Perón va adreçar a Ibáñez l'any 1953: «Estimat amic, doneu al poble, especialment als treballadors, tot el que us sigui possible. Quan sembli que ja els heu donat massa, doneu-los més. Tothom intentarà espantar-vos amb el fantasma del col·lapse econòmic. Però tot això és mentida. No hi ha res més elàstic que l'economia, i se la tem tant perquè no se l'entén». Aquest populisme econòmic va arribar a governs de l'inici del procés de democratització, com el d'Alfonsín a l'Argentina, el d'Alan García al Perú i el de José Sarney a Xile. Van practicar el que Alejandro Foxley ha anomenat el «cicle populista»: un primer any d'expansió fiscal per generar més poder adquisitiu; un segon any en què es paga el compte amb inflació i dèficit fiscal; un tercer any amb una crisi econòmica transformada en crisi social a través de mobilitzacions, i un quart any de crisi política oberta. Salvador Allende també va dur a terme el populisme econòmic, així com els sandinistes a Nicaragua. N'hi ha que assenyalen que Hugo Chávez s'ha lliurat del dèficit fiscal gràcies a l'increment sobtat del preu del petroli.

Els estats nacional populistes, que es van generalitzar a Amèrica Llatina entre els anys quaranta i seixanta del segle passat, cap a finals dels seixanta i principis dels setanta van entrar en una crisi de creixement econòmic –la industrialització per substitució d'importacions no va ser capaç de sobrepassar l'estadi dels béns de consum ni d'augmentar la productivitat i obrir-se a mercats més amplis–, en una crisi social –les polítiques distributives es van quedar sense recursos i tampoc no havien aconseguit reduir significativament la desigualtat crònica de la majoria de països llatinoamericans– i en una crisi política –la corrupció, el camarillisme i l'arbitrarietat sempre van ser-hi presents. Després de fortes tensions socials i intents revolucionaris diversos –va ser un temps de molta ideologització–, van donar pas a dictadures militars brutals que van assajar per primera vegada un model de desenvolupament a mans d'un nou tipus d'Estat: el burocràtic-autoritari.

Però abans de seguir amb el relat, repassem les condicions que van fer possible l'emergència d'aquests populismes, així com algunes de les seves carac-

terístiques i conseqüències més remarcables. Més endavant ens serviran per contrastar-les amb les condicions i característiques dels populismes actuals.

Els primers populismes llatinoamericans van néixer d'una combinació de circumstàncies que val la pena recordar: una crisi econòmica, social i política de les repúbliques oligàrquiques provocada, en part, pel deteriorament del valor de les exportacions, en part, per la incapacitat dels governs de conferir identitat i d'incloure socialment les masses populars, i, en part, per la crisi de representació política i la deslegitimació social dels governs oligàrquics; uns estats i nacions incomplets, que no van ser capaços de controlar i articular els seus vastos territoris ni d'incloure i conferir identitat nacional a la seva població en creixement; una institucionalitat política i econòmica formal molt feble, incapaç d'adaptar-se i integrar els nous agents socials i de generar noves regles del joc més inclusives i eficients.

En aquestes condicions, tant abans com ara, el nacional populisme apella i mobilitza el poble contra l'oligarquia i l'imperialisme –considerats socis entre si i enemics del poble–, no per dur a terme cap revolució socialista –el populisme no és anticapitalista–, sinó per refundar l'Estat i construir la nació des del poble, pel poble i per al poble. El poble i els moviments socials en què s'expressa esdevenen la nova icona política. No es tracta d'universalitzar un nou estatus jurídic de ciutadania. Els drets que es volen conquerir i garantir no són els individuals –que es consideren liberals i burgesos– sinó els drets col·lectius del poble. El sistema polític que s'albira no vol representar la ciutadania, ja que es considera «l'autorepresentació política del poble a través dels moviments socials». Tot això deriva en característiques diverses.

Una primera és l'emfatització de tots els aspectes simbòlics, comunicacionals, emotius i, fins i tot, d'espectacle. Es tracta d'expressar dramàticament que s'ha produït un trencament amb l'oligarquia *vendepatria* i amb l'imperialisme, ambdós declarats enemics permanents i als quals mai no s'acaba de vèncer. Davant la corrupció de què s'acusa el règim polític anterior es fa ostentació d'austeritat i honestat –que en absència d'institucions no sol resistir el pas del temps. Es qüestiona el racisme i el classisme preexistents, encara que no necessàriament se'ls supera. Es polaritza i tensa la societat propalant imatges de lluita entre el poble i l'oligarquia, entre *nosaltres* i *ells*, i es porten les coses a un nivell d'escissió civil. Tot plegat adquireix més espectacularitat dramàtica pel caràcter mediàtic de les societats actuals.

Una segona característica dels populismes clàssics és la preeminència que s'atorga als moviments socials sobre les estructures més formals de partits i sindicats. Els sistemes populistes es recolzen en l'articulació de coalicions distributives integrades per una diversitat molt àmplia d'agents socials, que es consideren expressió directa del poble: moviments socials molt diversos, sindicats alineats amb el règim populista, grups empresarials que acompanyen el procés, funcionaris nous que passen a ocupar els llocs de treball públics, dirigents i treballadors de les empreses nacionalitzades o protegides, gremis diversos subvencionats, camperols que han obtingut terres de la reforma agrària o que esperen fer-ho. El populisme intenta desenvolupar un sistema de corporativismes que vertebrï tota l'estructura social. En realitat, el sistema populista no concep la persona com a ciutadà dotat de drets, sinó com a membre d'un moviment o corporació sense la pertinença o subordinació al qual no es poden crear les condicions per al desenvolupament personal.

Així les coses, els populismes tendeixen a utilitzar el clientelisme polític com a mètode d'acció política. Per descomptat que no tots els clientelistes són populistes. Però els populistes sempre són clientelistes. El seu servei al poble consisteix a distribuir béns i serveis de forma discrecional i selectiva, principalment a través de les organitzacions socials que recolzen el règim, els dirigents de les quals acaben sent cooptats i subordinats al poder polític populista. Les cúpules dels moviments polítics en què diuen que s'expressa el poble sempre acaben sent capturades i instrumentalitzades pel clientelisme. El mite del govern populista com a autorepresentació política del poble intenta tancar el cercle de legitimació. Òbviament, això només pot succeir amb nivells molt baixos de cultura política, però a l'Amèrica Llatina anem sobrats de mínims culturals i és d'aquests –als quals solen pertànyer els més pobres i exclosos– d'on intenta alimentar-se el populisme.

Una nova característica dels populismes, coherent amb tot el que he dit, és la seva relació ambigua amb la democràcia representativa i la naturalesa fortament personal i discrecional del seu lideratge. Els populistes mai no han cregut que el poble s'expressi ni exclusivament ni principalment a través de les eleccions, ni que el poder popular només s'exerceixi a través de les institucions. Els populistes utilitzen una ambigüïtat molt conscient sobre la democràcia representativa. No es tracta de completar-la amb la democràcia participativa –que seria una demanda de l'esquerra reformista. Els populistes es

reserven el dret d'invocar el poble com a titular últim de la sobirania nacional cada vegada que les institucions de la democràcia formal amenacin de desviar-se de la «veritable» voluntat popular. Si les coses van bé per al govern populista, aquest mantindrà els moviments socials alimentats clientelament i mobilitzats només per als actes simbòlics. Quan les coses vagin malament, el poble tornarà als carrers, places i camins per redreçar les desviacions de les institucions polítiques capturades circumstancialment pels enemics del poble o en risc de convertir-s'hi. Quan tot es deteriori es farà evident que hi ha poques paraules com *pàtria* i *poble* que hagin arribat a ser coartada i refugi de tants canalles. Valgui'ns la citació del bo de Stalin que, el 4 de maig de 1935, en adreçar-se als futurs oficials de l'Exèrcit Roig, va dir: «De tots els capitals valuosos que hi ha al món, el més valuós i decisiu és el poble».

El populisme no pot viure sense un lideratge fortament personal i discrecional. Això es deu al fet que les institucions polítiques formals queden extraordinàriament debilitades en haver de conviure amb organitzacions i moviments socials que se situen fora de la seva lògica. Aleshores, els conflictes entre els agents de la coalició que sosté el populisme no es mitjancen ni es resolen institucionalment, sinó a través del lideratge personal i discrecional del president populista, el qual tendirà a no crear institucions que assignin poder i solucionin conflictes entre agents per no esdevenir prescindible. El populista és tot el contrari del príncep de Maquiavel, que li aconsellava fer-se prescindible creant institucions. No té res de la grandesa de Napoleó, que afirmava: «Els homes no poden fixar la història, només poden fer-ho les institucions», i es va dedicar a crear-les i perduren fins avui. Els líders populistes llatinoamericans només han recorregut aquests camins de manera molt incompleta i imperfecta.

Són diferents els populistes actuals? Alguns pensen que els populistes d'avui només són nous de tan vells. Però no és cert. Res no passa en va. En primer lloc, l'Amèrica Llatina ha assolit uns nivells de democràcia i cultura democràtica que, tot i ser molt incomplets, són de difícil retrocés. Amèrica Llatina està satisfeta no amb *la* democràcia, sinó amb la democràcia específica que viu. La crisi llatinoamericana no té lloc amb la democràcia sinó en ella. Els populismes actuals mantenen, sens dubte, tota l'ambigüitat dels vells populismes amb relació a la democràcia representativa. Però necessiten legitimar-se electoralment i respectar un mínim de pluralisme polític. Quan arribin moments

difícils posaran en perill els mínims d'institucionalitat democràtica, però hauran de comptar amb una resistència civil que era impensable en temps del primer populisme.

En segon lloc, els populistes actuals semblen haver abandonat el que Sebastián Edwards i d'altres han anomenat la «macroeconomia populista». Ara controlen la inflació i el dèficit i intenten guanyar respectabilitat internacional mantenint l'autonomia del Banc Central. Però això va en contra de la lògica populista d'instrumentalització política de tota la institucionalitat, inclosa l'econòmica. D'aquesta manera, a vegades no resisteixen la temptació de substituir l'autonomia de les institucions per una mímica d'autonomia que no acaba de convèncer ningú i que, per descomptat, no suportarà una conjuntura econòmica seriosament desfavorable. Els populismes actuals no semblen capaços d'iniciar el desenvolupament de noves capacitats productives basades en la multiplicació de nous empresaris i treballadors d'alta productivitat. Per aconseguir-ho haurien de crear les condicions institucionals i les polítiques econòmiques adequades i oportunes, que passen per concedir autonomia i regles del joc de debò, és a dir, per generar una institucionalitat que no sembla compadir-se de les exigències de supervivència a llarg termini del populisme.

Queden moltes qüestions per desenvolupar, però ja tenim prou material per debatre. Tornarem a parlar sobre aquest tema.