



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Argentina 2020: un anno di presidenza di Alberto Fernández

Valerio Giannattasio *

Abstract

During the first year of the new Peronist government of President Alberto Fernández, Argentina had to face social and economic emergencies that worsened following the explosion of the infection from Covid-19. The executive has tried to maintain social cohesion, reaffirmed the role of the State in the economic field and conducted a fundamental negotiation for the restructuring of its foreign debt. However, the political agenda has suffered an important slowdown and the prolonged quarantine has brought back tensions that have never entirely abated. But the pandemic crisis could also have been an opportunity to start rethinking leadership and priorities within the two current political fields

Keywords: Argentina – Alberto Fernández – Peronism – Pandemic – Socio-economical crisis.

SOMMARIO: 1. La vittoria elettorale del 2019. 2. L'eredità di *Cambiamos*. 3. I primi passi del governo Fernández. 4. L'irrompere della pandemia da Sars COVID-19. 5. I difficili tentativi di portare avanti l'agenda politica. 6. Considerazioni finali

* Ricercatore in Storia e Istituzioni delle Americhe presso il Dipartimento di Scienze Politiche *Jean Monnet*, Università degli Studi della Campania *Luigi Vanvitelli*. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.

1. La vittoria elettorale del 2019

Il 10 dicembre 2020 il Presidente dell'Argentina Alberto Fernández ha completato il suo primo anno di mandato. Le elezioni del 27 ottobre 2019 avevano, infatti, segnato la vittoria del *Frente de Todos*, una coalizione *panperonista*¹ formatasi grazie anche alla presenza nel tandem elettorale dell'ex *Presidenta* Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), contro l'alleanza di centro-destra capeggiata dal Presidente uscente Mauricio Macri *Juntos por el Cambio*. Fernández aveva vinto al primo turno con il 48,24%, ottenendo, nelle contemporanee elezioni per il rinnovo parziale del Parlamento, anche la maggioranza nelle due Camere.

Quelle consultazioni risultarono, peraltro, caratterizzate da un'amplessima partecipazione popolare, con l'affluenza alle urne che raggiunse l'82% degli aventi diritto².

2. L'eredità di Cambiemos

Il *macrismo* aveva rappresentato una scommessa che si proponeva di rimediare ad un *vulnus* democratico che sembrava impedire ai non peronisti di governare. Macri, per di più, era stato l'unico Presidente non appartenente né al radicalismo né al peronismo a giungere al potere in oltre un secolo e l'unico non peronista a condurre a termine il proprio mandato dal 1928³.

Quell'ascesa era stata favorita dalle simpatie dimostrategli da una buona parte del mondo imprenditoriale e, soprattutto, dalla frammentazione del blocco peronista e dalla fine del ciclo kirchnerista avvolto da numerose ombre⁴.

La discontinuità con quest'ultimo era stata determinante per *Cambiemos*. La coalizione aveva insistito sull'onestà e la trasparenza, mentre dal punto di vista economico aveva proposto un'agenda neoliberista di apertura ai mercati internazionali, di abbandono del protezionismo e di ricorso al finanziamento estero per sopperire alla mancata crescita e per contenere il deficit pubblico.

Quelle aperture coincisero con una congiuntura sfavorevole e diedero il via all'inizio di una recessione profonda che, unita alla fuga dei possessori di titoli di

¹ Il termine, ormai diffuso in Argentina, vuole descrivere l'unione di tutte le anime del peronismo in un unico fronte.

² Solo nelle elezioni tenutesi dopo la fine della dittatura, nel 1983, si era raggiunta una cifra superiore, ovvero l'85%.

³ Nel 1928 terminò regolarmente la presidenza del radicale Marcelo Torcuato de Alvear, che, di fatto, risultò l'ultimo presidente non peronista a riuscire a concludere il proprio mandato senza doversi dimettere o essere scalzato da un colpo di Stato. Il primo a subire questa sorte fu proprio il successore di Alvear, Hipólito Irigoyen, il quale, eletto nel 1928, fu rovesciato dal *golpe*, primo di una lunga serie nel Novecento argentino, del generale José Félix Uriburu nel settembre del 1930.

⁴ Sull'esperienza della *pareja* Kirchner si guardi M. Rosti, *L'Argentina da Menem a Macri*, in V. Giannattasio – R. Nocera (a cura di), *Democrazie inquiete. Viaggio nelle trasformazioni dell'America Latina*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2017, pp. 25-35.

credito, infersero un colpo durissimo al progetto. Nel 2018 si rese necessaria una forte svalutazione monetaria e l'aiuto del FMI, che concesse un prestito record di 57 miliardi di dollari, in cambio di un piano di riforme che non fece altro che aggravare la situazione economica⁵, provocando un forte incremento del tasso di povertà (35,5% della popolazione)⁶.

Il quadriennio *macrista* si chiuse così con un sostanziale fallimento sul fronte sociale e finanziario, con il paese gravato da un debito record (323 miliardi di dollari, oltre il 90% del PIL nel 2019)⁷, una inflazione crescente (53,8% a fine 2019)⁸ e il PIL in costante calo (più del -2% nel 2018 e 2019)⁹. Al contempo non c'erano stati progressi rilevanti nella lotta alle inefficienze del sistema statale.

3. I primi passi del governo Fernández

Nonostante il grave bilancio socio-economico il ritorno del peronismo al potere non sarebbe stato possibile senza la ricomposizione dell'intero fronte e dei dissidi con Cristina Fernández. Quest'ultima restava centrale, specie per la forza che continuava ad avere nelle classi subalterne e, di fatto, fu lei nel maggio del 2019 a indicare la candidatura di Alberto Fernández.

Il Presidente, però, appena assunta la carica ha voluto marcare una distanza sia dal *macrismo* che dal *cristinismo*, usando toni pacati e promuovendo un messaggio pacificatore volto al superamento della *grieta*, ovvero la polarizzazione estrema che si era determinata durante l'ultima gestione di Cristina, ma tipica del populismo peronista, e non meno perseguita da Macri nel suo ultimo anno e mezzo al potere.

I primi passi della nuova presidenza hanno mostrato attenzione in particolare per le problematiche sociali, la lotta alla fame, l'emergenza abitativa, ma anche l'opposizione ai fondi finanziari segreti e la volontà che non fossero le categorie più deboli a pagare i costi della nuova crisi economica.

Proprio sul terreno economico-finanziario, d'altronde, si giocavano le maggiori sfide¹⁰ e l'equilibrio comunicativo ha risposto anche alla necessità di condurre in porto una nuova difficile negoziazione del debito argentino. Questa volta la scelta

⁵ Sulla presidenza Macri: M. Novaro, *Mauricio Macri e il peronismo, la democrazia e il capitalismo argentino*, in M. De Giuseppe – G. La Bella (a cura di), *America Latina: le sfide del XXI secolo. Verso il terzo decennio*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 169-186.

⁶ All'inizio del mandato Macri il tasso di povertà era all'incirca del 27% (https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_19422F5FC20A.pdf).

⁷ <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/presentaciongraficadeudapublica>.

⁸ E. González, *La inflación argentina fue en 2019 del 53,8%, la más elevada en 28 años*, in *El País*, 28 gennaio 2020 (https://elpais.com/economia/2020/01/15/actualidad/1579119241_444665.html#:~:text=Argentina%20sufi%C3%B3%20en%202019%20una,en%20los%20%C3%BAltimos%20a%C3%B1os).

⁹ https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2019&locations=AR&most_recent_year_desc=false&start=2012.

¹⁰ Sulle sfide per la nuova presidenza Fernández cfr. I. Lovisolò, *El estrecho sendero de Alberto Fernández*, in *NUSO*, marzo 2020 (<https://nuso.org/articulo/alberto-fernandez-cristina-kirchner-centrismo-izquierda-peronismo-argentina/>).

è stata quella sì di puntare su una gestione economica meno ortodossa, ma senza cercare lo scontro aperto con l’FMI. In tal senso, il governo ha cercato il sostegno dei partner internazionali, con l’obiettivo di giungere a un piano equo di rientro.

Ulteriore discontinuità, poi, si è voluta comunicare indicando nella scienza e nella tecnologia i pilastri della nuova Argentina, in netta contrapposizione con il governo dei CEO voluto da Macri. Ciò ha significato la costituzione di comitati consultivi formati da politici e accademici, tra cui spicca il *Consejo Económico y Social para el Desarrollo de Argentina*.

Sul piano dell’azione, sin da subito si è operato in ambito economico con un maggior intervento statale e provando a stimolare i consumi, ricorrendo a un innalzamento delle trattenute sulle esportazioni agricole, a quello degli indennizzi per i licenziamenti senza giusta causa e all’introduzione di un’imposta sulle transazioni in dollari, finalizzato al recupero di risorse per programmi di sviluppo e inclusione sociale. A ciò si è aggiunto un blocco delle tariffe per i servizi essenziali e un sostanziale controllo sui prezzi dei combustibili e del mercato valutario, nonché il congelamento degli aumenti del sistema pensionistico. Infine, all’interno del *Plan Integral Argentina contra el hambre*, è stata lanciata la *Tarjeta alimentar* destinata alle fasce più deboli per consentire l’acquisto di prodotti del cosiddetto paniere di base; un investimento consistente che, al netto di incongruenze, ha permesso di dare sostegno alimentare a oltre 1,5 milioni di argentini¹¹.

4. L’irrompere della pandemia da Sars COVID-19

L’esplosione della pandemia da SARS Cov-2 ha di certo reso ancor più complessa la situazione. Fernández ha mostrato prontezza, ponendo in atto misure di contenimento, istituendo un’unità *ad hoc* e lavorando di comune accordo con il governatore della città di Buenos Aires (e membro dell’opposizione) Horacio Rodríguez Larreta e con quello della provincia di Buenos Aires, il kirchnerista Axel Kicillof, ovvero i responsabili delle aree più a rischio nella prima fase dell’emergenza.

Dal 10 marzo in poi si sono susseguiti provvedimenti per promuovere il telelavoro, limitare il trasporto pubblico, sospendere le attività didattiche in presenza e via via sono state rimandate scadenze tributarie e fiscali, così come si sono favoriti crediti agevolati per le imprese in difficoltà. Dal 16 marzo il paese ha sostanzialmente chiuso le frontiere e dal 20 è iniziata la quarantena vera e propria, che sarebbe risultata una delle più lunghe al mondo.

La serrata della gran parte delle attività produttive non ritenute necessarie ha avuto, ovviamente, enormi ricadute economiche e sociali specie per la consistente presenza di lavoratori informali e precari. Per far fronte a ciò l’esecutivo ha varato

¹¹ Cfr. D. Cabot, *Ayuda social. En silencio, el Gobierno desarrolló una millonaria herramienta de asistencialismo*, in *La Nación*, 29 novembre 2020 (<https://www.lanacion.com.ar/economia/la-tarjeta-alimentar-principal-politica-mesa-hambre-nid2519617>).

misure straordinarie destinate alle fasce sociali più deboli e ai lavoratori danneggiati dalla sospensione delle loro attività¹².

Le prime settimane di quarantena sono sembrate dare ragione alle scelte dell'esecutivo. L'Argentina in quella fase si è rivelata tra le nazioni del subcontinente meno colpite dalla pandemia venendo segnalata dall'OMS per la buona gestione dell'emergenza.

Per di più le mosse del Presidente hanno avuto ricadute positive sulla sua popolarità. Questi, di fatto, si è mostrato un pilota deciso ma rassicurante e in quel frangente è sembrato dare finalmente un senso al suo mandato, aiutando la costruzione di una retorica *albertinista*. Per certi versi, vista anche la collaborazione istituzionale con i governatori delle opposizioni, si è pensato realmente all'avvio di una fase nuova che chiudesse i conti con la *grieta*¹³.

Mentre alla fine di maggio l'OMS ha indicato il subcontinente come epicentro della pandemia, l'Argentina ha continuato ad avere numeri abbastanza bassi, soprattutto per quanto riguarda la mortalità (ai primi di giugno erano poco meno di 600 i decessi). Tuttavia, dalla metà di giugno i dati della diffusione del virus sono costantemente peggiorati. Dagli oltre 32.000 positivi e 853 morti del 15 giugno, infatti, l'Argentina è in pochi mesi diventata uno dei primi paesi per contagio al mondo. Il 20 ottobre, a sette mesi dall'inizio della quarantena, la nazione ha oltrepassato il milione di casi e le vittime hanno superato quota 27.000. Nonostante un rallentamento, l'andamento è stato ancora crescente, facendo contare a inizio dicembre oltre 1,4 milioni di casi positivi (di cui oltre 130.000 attivi) e più di 38.000 decessi¹⁴.

Per molti mesi l'epicentro della pandemia è stata la regione metropolitana di Buenos Aires. L'area concentra, del resto, molte delle ragioni che hanno poi reso difficile arginare l'emergenza sanitaria nell'intero subcontinente: alta percentuale di lavoro informale (intorno al 40%) e di lavoratori senza contratti né assicurazione sociale (intorno al 35%) unite, al contempo, a fortissima densità e precarietà abitativa. In quegli stessi contesti, peraltro, le conseguenze socio-economiche dei provvedimenti rendevano ancor più complessa la gestione del confinamento.

È interessante, tuttavia, rilevare come nonostante le note deficienze del sistema sanitario nazionale, questo sia riuscito ad arginare gli effetti della diffusione del virus e a mantenere un basso tasso di mortalità. Ciononostante, varie sono state le ragioni di una così alta propagazione del contagio: scarsa efficacia e ritardi dei programmi di analisi e tracciamento, difficoltà di arginare la trasmissione nelle aree più popolate, stanchezza, noia sociale e la "rilassatezza" che sono subentrate dopo mesi di restrizioni della libertà.

¹² Al link di seguito tutte le misure prese dal governo da marzo in poi <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>.

¹³ Cfr. J. Natanson, *Argentina el virus y el presidente*, in *NUSO*, 287, mayo-junio 2020, <https://nuso.org/articulo/argentina-el-virus-y-el-presidente/>.

¹⁴ Dati estratti dal portale web del Governo e del Ministero della salute argentino dove è possibile consultare l'andamento generale della pandemia: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informes-diarios/reportes>.

5. I difficili tentativi di portare avanti l'agenda politica

La doppia crisi, sanitaria e socio-economica, ha avuto effetti pesantissimi. Il PIL è crollato nel secondo trimestre 2020 del -16,2% rispetto al precedente, e si prevede un calo annuale del -12,9%¹⁵. La disoccupazione è aumentata (13,1%), il tasso di povertà, sebbene in leggera discesa, si è mantenuto intorno al 40%, con un indice di indigenza intorno al 10%, e la povertà infantile ha superato il 56%. Il sostegno del governo alle fasce deboli, a lavoratori dipendenti e piccole imprese è stato continuo ma è costato circa un punto e mezzo di PIL. La necessaria emissione valutaria ha provocato una ripresa dell'inflazione (intorno al 40%), l'incremento della *brecha* tra il valore reale del dollaro e il tasso di cambio ufficiale che supera ormai il 100%, e un deciso incremento del deficit fiscale che si prevede raggiunga il -10% a fine anno¹⁶.

In questo difficile contesto, l'esecutivo sta cercando di varare un progetto di riforma della giustizia (già approvato dal Senato) al fine di rendere maggiormente indipendente il potere giudiziario da quello politico e, al contempo, di promuovere una riorganizzazione della Corte Suprema. Tali iniziative hanno registrato uno scarso coinvolgimento delle opposizioni e alimentato il sospetto che l'obiettivo principale fosse disinnescare i numerosi procedimenti penali per corruzione che vedono coinvolta l'attuale vice presidentessa Cristina Fernández.

Non c'è dubbio, però, che la partita più importante per Fernández si sia giocata sul tema del debito estero. Dopo un lungo confronto, in agosto il Governo è riuscito a ottenere la ristrutturazione del 99,9% del debito in valuta estera (oltre 66 miliardi di dollari) posseduto da creditori privati, a cui hanno già aderito oltre il 93% degli stessi creditori. Ciò comporterà sia un vantaggio immediato in termini di minori interessi dovuti, sia un abbassamento del tasso d'interesse dal 7% a circa il 3%, oltre che la previsione di nuove scadenze per l'inizio dei pagamenti¹⁷ e l'uscita della nazione dallo stato di "default selettivo".

Tuttavia, sull'esecutivo pesa ancora una notevole incertezza dovuta al rapporto con l'FMI. L'Argentina dovrà, infatti, condurre in porto un ulteriore negoziato con il Fondo per ridiscutere il prestito, a dir poco avventato, accordatogli tra 2017 e 2018, che richiederà in ogni caso un consolidamento finanziario e monetario.

Per quanto riguarda le misure di rilancio dell'economia, comunque, non si è andati oltre l'annuncio di alcuni provvedimenti, ad esempio nel settore industriale. In concreto, nella traballante economia argentina l'unico settore a reggere l'impatto della crisi è stato quello agroalimentare, che, però, è stato oggetto di aumenti tariffari sulle esportazioni, che di certo non sono andati nella direzione di

¹⁵ Cfr. OCDE, *Oecd economic outlook. Diciembre/Dezembro 2020*, pp. 11-13, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=796_796795-f38f4xvid&title=Perspectivas-economicas-de-la-OCDE.

¹⁶ <https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview#1>.

¹⁷ E. González, *Argentina logra reestructurar el 99% de su deuda bajo legislación extranjera*, in *El País*, 1° settembre 2020 (<https://elpais.com/economia/2020-08-31/argentina-logra-reestructurar-el-99-de-su-deuda-bajo-legislacion-extranjera.html>).

colpire le grandi concentrazioni e le disparità esistenti. Questo stesso comparto è, peraltro, ritornato alla ribalta per il progetto, poi ritirato, di nazionalizzazione dell'importante gruppo Vicentin¹⁸, gravato da debiti consistenti.

Tale operazione ha fornito il fianco all'opposizione per attaccare Fernández, denunciare una sua pericolosa deriva statalista e, soprattutto, la sostanziale sottomissione del Presidente alla sua vice. Simili argomenti sono stati ripresi di recente sia per l'annunciato ritorno all'indicizzazione delle pensioni su base trimestrale sia per l'approvazione di un'imposta sui grandi patrimoni (sopra i 2,5 milioni di dollari), il cui ricavato contribuirà a finanziare il settore sanitario.

Ulteriore terreno di scontro con le opposizioni è, poi, risultata la norma che darà la possibilità di ricorrere legalmente all'interruzione volontaria di gravidanza¹⁹, che ha provocato anche proteste di piazza e resuscitato toni violenti specie nelle destre più estreme. È, tuttavia, un tema irrinunciabile per Fernández, la cui emanazione entro la fine del 2020, nonostante la recente approvazione alla Camera, risulta avere ristretti margini di manovra.

6. Considerazioni finali

Il primo anno di Alberto Fernández si chiude con un paese ancora pienamente nella tempesta sanitaria ed economica, sebbene si sia annunciato l'acquisto di una prima fornitura di vaccini da parte della Russia.

La gestione dell'emergenza è parsa avvantaggiare la popolarità e la personalità del Presidente. I primi mesi di pandemia avevano segnato un punto a favore di una dialettica dialogante tra maggioranza e opposizione. Tuttavia, il protrarsi della situazione di urgenza, unito ad alcuni passi della maggioranza, indubbiamente spinti dalla componente kirchnerista, hanno riattivato un confronto aspro. L'opposizione dopo un periodo di tregua ha iniziato a cavalcare il malcontento e la frustrazione, che si è tramutata in manifestazioni di piazza, in cui si sono ritrovate anche frange della destra più estremista.

Si è di fronte, in ogni caso, a una fase di riassetto. Macri cerca di riconquistare una ribalta tra i suoi, non perdendo occasione di denunciare l'"estremismo" kirchnerista, mentre nello stesso fronte altre figure, su tutte il governatore della capitale Larreta, cercano di assurgere al ruolo di leader nazionali.

Il peronismo, dal canto suo, non risulta meno turbolento, ma ha un incredibile collante rappresentato dalla gestione del potere. Il kirchnerismo, che nel corso degli anni ha saputo rimodulare la base elettorale del peronismo "classico",

¹⁸ Si tratta di una delle principali imprese del settore primario nazionale, le cui attività risultano molto rilevanti specialmente nella produzione cerealicola, di oli e di biocombustibili.

¹⁹ Si tratta di una legge che amplia notevolmente i diritti delle donne e introduce in Argentina l'aborto legale (prima, invece, sanzionato penalmente) e gratuito fino alla quattordicesima settimana di gestazione. Nella norma sono, tra le altre cose, previste tutele speciali sia per le vittime di violenza sia per le minorenni (<https://www.telam.com.ar/notas/202012/538015-diputados-tratamiento-proyecto-aborto.html>).

rivolgendosi soprattutto alle fasce subalterne, gode di un considerevole appoggio, ma non mancano al suo interno dirigenti che ragionano su un futuro cambiamento di rotta e di gestione.

Il Presidente, con l'aiuto di altre componenti del movimento, sta cercando con difficoltà di condurlo fuori dalla retorica dello scontro e di traghettarlo verso un progressismo, che potremmo definire di tipo socialdemocratico, pur non rinunciando ai messaggi inclusivi e solidaristici della retorica peronista. Si tratterebbe di un superamento del modello nazional-populista basato non solo sull'organicismo, ma sulla "fede" nel leader, sull'individuazione del nemico e, infine, anche su di un lento cambio di paradigma economico, di non facile accettazione per i peronisti più "puri".

Il claustrofobico orizzonte pandemico potrebbe aver paradossalmente aperto le porte a maggior libertà di opinione e progettazione all'interno del variegato mondo peronista. E in questo contesto Fernández, da politico navigato, starebbe, in vista della ripresa economica, provando a scommettere sul cambiamento interno e in futuro su un nuovo modello, meno statalista, forse più aperto ai mercati, che punti meno sugli investimenti e più sul consumo.

I segnali sono stati sino a ora altalenanti, ma sugli esiti futuri molto dipenderà, comunque, da come si comporterà Cristina e da quanto peseranno all'interno della sua dirigenza le possibili convergenze con l'agenda del Presidente.