

I rapporti Ue/America Latina fra desideri e realtà

RAFFAELE CAMPANELLA

Un progetto ambizioso

L'Unione europea e l'America Latina sono legate non solo da una comunanza di valori basata su profondi vincoli storici, umani e culturali, ma anche da consistenti interessi reciproci e da una notevole complementarità economica e commerciale.

Sulla base di questa premessa esse decisero nel 1° vertice Ue-Alc di Rio de Janeiro (1999) di imprimere una accelerazione ai propri rapporti, dando vita ad una associazione strategica biregionale che avrebbe dovuto dare un carattere privilegiato alle relazioni fra le due aree.

In quel momento l'Europa a 15 era più piccola e più coesa e l'America Latina, dopo gli anni bui Settanta-Ottanta, si avviava decisamente sulla strada del consolidamento democratico e dell'integrazione economica.

C'era la speranza che nelle trattative, che dovevano dare concreta sostanza a questo progetto, l'Europa sarebbe stata generosa e lungimirante e che l'America Latina avrebbe seguito l'esempio europeo di dar vita a grandi aggregazioni subregionali: Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay), Comunità andina di nazioni (Venezuela, Perù, Ecuador, Colombia, Bolivia), Mercato Centro americano (paesi del Centro America), Mercato caraibico (paesi caraibici). Per i paesi come il Messico, che già appartenevano ad altre grandi aree (Nafta con Stati Uniti e Canada) o che non erano disponibili ad aderire a progetti di integrazione subregionale (Cile), ci sarebbe stata l'alternativa di vantaggiosi accordi bilaterali.

Con l'iniziativa di Rio si trattava di controbilanciare l'ambizioso progetto di creare un'Area americana di libero scambio (Alca), che gli Stati Uniti avevano lanciato qualche anno prima (vertice interamericano di Miami, 1994) e che intendeva trasformare l'intero continente americano in una vastissima zona di libero commercio dall'Alaska alla Terra del Fuoco.

I più ottimisti pensavano che le due iniziative avrebbero potuto completarsi, dando forma ad un triangolo Nordamerica/Unione europea/America Latina che potesse fare da contraltare alla crescente potenza dell'Asia e contrastare l'irrompere della Cina in America Latina e sulla scena mondiale.

Tuttavia, l'emergere di governi con orientamenti diversi e l'accentuazione di contrasti ideologici e di divergenze di interessi in America Latina, e l'insorgere

nell'Unione europea – nel frattempo allargatasi a 25 e poi a 27 – di notevoli resistenze interne e di altre priorità di politica estera hanno via via diluito le aspettative inizialmente create dal progetto di Rio dando luogo a forme di collaborazione fra le due aree meno ambiziose e più frastagliate.

Una situazione analoga si è verificata nei rapporti fra gli Stati Uniti e l'America Latina che – anche per le forti contrarietà suscitate dagli otto anni della presidenza Bush – ha portato al definitivo accantonamento del progetto Alca (sotterrato dal vertice interamericano di Mar de Plata del 2005) ed alla ricerca da parte di Washington di accordi bilaterali con i vari paesi del subcontinente.

Intanto, la crescente presenza della Cina sulla scena internazionale e la grave crisi che ha colpito le economie occidentali a partire dal 2007-2008 – insieme ad altri fattori interni ed esterni alle due aree – hanno ulteriormente contribuito a creare una situazione di ripiego, spingendo l'Europa e l'America Latina a rivedere nei fatti un progetto fondato sull'integrazione latinoamericana e sulla coesione europea e ad esplorare più pragmaticamente tutte le strade possibili per mantenere in piedi una collaborazione che risultasse reciprocamente vantaggiosa.

Si impone il realismo

Su questa linea si è mosso il 6° vertice Ue-Alc, svoltosi a Madrid il 18 maggio 2010, che, al di là delle dichiarazioni di buona volontà di entrambe le parti, ha preso atto di quanto è stato realisticamente possibile fare nelle condizioni che si sono via via create nell'una e nell'altra area e di quanto resta ancora da fare per dare sostanza alle aspirazioni che erano alla base della strategia iniziale.

In particolare, a Madrid si è dovuto constatare che dopo oltre 11 anni di infruttuosi negoziati – svolti prima sul piano bilaterale poi in sede Omc (*Doha Round*) – non è stato ancora possibile dare concretezza al più rilevante progetto di collaborazione fra le due aree: l'accordo di associazione fra l'Unione europea ed il Mercosur, destinato a creare un mercato preferenziale tra due grandi regioni del mondo con oltre 750 milioni di persone. Si tenga presente che nel 2008 l'Ue ha esportato verso il Mercosur beni e servizi per 48 miliardi di dollari e ne ha importato per 60 miliardi di dollari (ossia il 22% dell'intero commercio estero del Mercosur).

Risulta sintomatica al riguardo la formula schematica adottata nella dichiarazione Finale: «Ricordiamo l'importanza dei negoziati Ue-Mercosur, ripresi recentemente in vista di raggiungere un accordo di associazione ambizioso ed equilibrato fra le due regioni» (punto 24).

In mancanza di questo accordo – la cui stipulazione avrebbe costituito il vero salto di qualità nei rapporti fra l'Europa e l'America Latina – si è ripiegato sull'ipotesi di accordi bilaterali con alcuni paesi della Can (Colombia, Perù), sul rilancio di quelli già esistenti (Messico, Cile) e sulla firma di un accordo con il Mercato centroamericano che è comunque di ridotte dimensioni (Sica).

Se non dovessero andare a buon fine i negoziati Ue-Mercosur che si prevede di riprendere nel prossimo futuro, l'Ue potrebbe pensare ad accordi separati con

ciascuno dei quattro membri del Mercosur e con il Venezuela, tenendo presente le specifiche esigenze di ciascuno di essi, le profonde asimmetrie esistenti all'interno di questo gruppo di paesi e l'esistenza di una associazione strategica già in atto fra l'Ue ed il Brasile.

Per il resto, il vertice di Madrid ha sancito intese di carattere politico fondate sulla comunanza di valori (multilateralismo, lotta al terrorismo, contrasto alla criminalità organizzata, ecc.), su singole questioni (Fondazione Ue-Alc, fondi per il programma di cooperazione biregionale 2010-2013) e sul dialogo su temi specifici di reciproco interesse: energia, cambiamenti climatici, tutela dell'ambiente, emigrazione, lotta alla droga.

Investimenti, ricerca e innovazione

Maggiore interesse sembra suscitare l'idea di stimolare gli investimenti europei in America Latina, mediante un sistema di incentivazione che dovrebbe essere attivato con la messa a disposizione di un fondo iniziale di 125 milioni di euro, da cui si attendono investimenti complessivi per oltre 3 miliardi di euro. Secondo i termini della dichiarazione finale, il nuovo meccanismo dovrebbe «[...] servire da leva per mobilitare nuovi fondi di sostegno agli investimenti in America Latina che consentano di effettuare progressi negli ambiti ritenuti prioritari» (punto 33).

Una parte importante di questi investimenti dovrebbe essere rivolta alla realizzazione di ingenti opere di infrastrutture, di cui l'America Latina ha grande bisogno per la sua integrazione e il suo sviluppo (Iniziativa Iirsa, Progetto Mesoamerica, Piani nazionali di infrastrutture) nonché per progetti energetici, ambientali e di sostegno alle Pmi.

In ogni caso non va dimenticato che da diversi anni l'Ue è per l'America Latina il secondo *partner* commerciale dopo gli Stati Uniti ed il primo fornitore di investimenti e di fondi per la cooperazione allo sviluppo. Nel 2008 l'Ue ha esportato in America Latina beni e servizi per 133 miliardi di dollari e ne ha importato per 128 miliardi (ossia il 14,5% dell'intero commercio estero latinoamericano).

Ma, oltre che sulla diversificazione delle esportazioni e dei *partners* economico-commerciali, sugli investimenti esteri e sulla realizzazione delle opere infrastrutturali, il futuro dell'America Latina si gioca anche sul terreno della scienza, della ricerca, dell'innovazione e della tecnologia.

Secondo la Cepal, la crescita significativa che si è registrata in America Latina negli anni 2003-2008, mentre ha avuto ricadute positive sui *surplus* fiscali, sulle partite correnti, sull'occupazione e sulla riduzione del tasso di povertà, non ha invece consentito di recuperare i ritardi strutturali che hanno caratterizzato lo sviluppo della regione negli ultimi decenni.

Si tratta quindi di colmare – o quanto meno di ridurre drasticamente – il divario che separa il subcontinente dai paesi della 'frontiera tecnologica'.

Era questo del resto il tema centrale del vertice di Madrid: «Verso una nuova tappa nell'associazione biregionale: innovazione e tecnologia in favore dello sviluppo sostenibile e dell'inclusione sociale».

Ad esso la dichiarazione finale dedica un capitoletto (punti 38-41), in cui si riafferma il ruolo-chiave della scienza, della tecnologia e dell'innovazione per ottenere sviluppo sostenibile e inclusione sociale e si sancisce l'impegno reciproco delle due parti di dare carattere prioritario alla cooperazione Ue-Alc in questo settore.

In termini più concreti è stato deciso di creare uno Spazio Ue-Alc della conoscenza e di dare seguito operativo alla Iniziativa congiunta in materia di ricerca e innovazione adottata qualche giorno prima a Madrid a livello ministeriale: iniziativa che prevede una serie di misure e di progetti concreti in numerosi settori indicati nel programma di azione approvato dal vertice insieme alla dichiarazione finale. Si tratta di una gamma di strumenti da utilizzare a livello sia nazionale e subregionale, sia regionale e biregionale.

Su questo terreno si possono aprire o approfondire spazi importanti per una collaborazione qualitativamente efficace tra Ue e Alc che, oltre che dall'interesse reciproco, sarebbe favorita da quella comunanza di cultura e di valori che è alla base dell'idea stessa di associazione strategica biregionale e che per altri versi è rimasta ancora incompiuta.

Verso nuove forme di integrazione

In attesa che prendano corpo le intese raggiunte a Madrid, sarà interessante osservare l'evolversi di alcune situazioni che si vanno delineando nel subcontinente:

- una crescente presenza della Cina, che è già diventato il primo *partner* commerciale del Brasile ed un importante *partner* di altri paesi. Secondo la Cepal, il gigante asiatico, grande importatore di materie prime e di alimenti, potrebbe diventare entro cinque anni il primo *partner* commerciale dell'America Latina;
- il ruolo del Brasile, vera potenza emergente, tanto come motore di nuove aggregazioni fra i paesi del Sudamerica (Unasur) quanto come attore di crescente rilievo sul piano internazionale (G-20, Bric);
- l'azione del Venezuela che, mentre chiede di partecipare al Mercosur, stimola uno schema alternativo di integrazione latinoamericana (Alba) e, forte delle sue ingenti risorse petrolifere, intensifica i rapporti con attori extra-Ue (Cina, Russia, Iran);
- l'attenzione sempre maggiore che Washington presta alla dimensione asiatica della propria politica estera a scapito di quella verso l'America Latina (il nuovo corso di Obama verso il subcontinente ha portato finora soltanto ad un cambiamento di linguaggio senza rilevanti effetti di sostanza);
- l'idea di dar vita ad un'Osa senza gli Stati Uniti e il Canada, che ha raccolto il consenso dei paesi latinoamericani nel vertice di Cancún (febbraio 2010). Si ipotizza la formazione di una Comunità di Stati latinoamericani e dei Caraibi (Calc), la cui messa in marcia dovrebbe concretarsi nel prossimo biennio nei vertici che si terranno in Venezuela (2011) ed in Cile (2012);

– la capacità dell’America Latina di attirare investimenti esteri (che nel 2010 cresceranno fra il 40% e il 50%, recuperando il crollo del 2009) e di riprendere la capacità di crescita senza mettere a rischio gli importanti progressi fatti nel 2003-2008 in termini di sviluppo, controllo dell’inflazione e tenuta dei conti pubblici (nel 2010 l’America Latina dovrebbe crescere del 4,1% con punte del 6,5% per il Brasile e del 4,5% per il Messico);

– la spinta a ricercare crescenti forme di collaborazione con l’Asia e con altre aree del mondo ed a stimolare gli scambi commerciali Sud-Sud che negli ultimi anni si stanno sviluppando a un ritmo crescente.

Più in generale si assiste in America Latina ad un progressivo abbandono del regionalismo aperto degli anni Novanta ed alla ricerca di nuove forme di integrazione. Senza trascurare i benefici che possono derivare dalla liberalizzazione degli scambi, questo nuovo tipo di integrazione a geometria variabile si allontana dal modello europeo, basato sul trasferimento di competenze ad istituzioni sovranazionali, per orientarsi verso forme di cooperazione su grandi temi di rilevanza regionale (consolidamento democratico, lotta alla povertà e all’esclusione sociale, peso internazionale dell’America Latina) e su specifici settori di interesse comune (infrastrutture, energia, ambiente, cambiamenti climatici, sostegno alle Pmi, all’innovazione, alla ricerca, ecc.).

Di questa nuova realtà che, pur con contorni imprecisi, si va comunque delineando, l’Ue dovrà tener conto nei suoi rapporti futuri con l’America Latina.

Biblioteca della Rivista di Studi Politici Internazionali

Nuova serie:

- Maria Grazia Melchionni (a cura di), *Altiero Spinelli e il progetto di trattato sull'Unione Europea*. Seminario di studio organizzato dalla Cattedra Jean Monnet di Storia dell'Università di Roma «La Sapienza» nell'a.a. 1992-1993, 2007, pp. 42.
- Andrea Cagiati, *Scritti di politica estera 2000-2007*. Introduzione di Giuseppe Vedovato, 2007, pp. VIII-376.
- Giuseppe Vedovato, *Destinazione Europa. Nuove memorie e testimonianze*, 2008, pp. II, 692.
- Giuseppe Vedovato, *Le sfide di una lunga vita. Etica pubblica e presenza culturale*, 2009, pp. XVI, 804.
- Stefano Filippone-Thaulero, *Cancellierato. L'esecutivo in Germania tra sfiducia costruttiva, sistema elettorale e partiti*, 2009, pp. X-178.
- Filippo Lonardo, *Il ruolo dell'Amicus curiae negli organismi giurisdizionali internazionali*, Presentazione di Giuseppe Vedovato, 2009, pp. VI-78.