

OSSERVATORIO

*Nana Corossacz*¹**UNIONE EUROPEA,
AMERICA LATINA
E CARAIBI**
Un confronto difficile

Al Vertice di Vienna² (maggio 2006) tra UE, America Latina e Caraibi (UE/ALC), il cui obiettivo era quello di rafforzare le relazioni reciproche tra i due continenti, i capi di Stato hanno dovuto prendere atto delle difficoltà di avanzare in tempi brevi verso l'Associazione strategica bi-regionale. La ricerca di convergenze è stata resa difficile da situazioni contingenti (la questione energetica con la nazionalizzazione del gas in Bolivia), dai cambiamenti a livello politico ed economico, e dal perdurare delle asimmetrie (il PIL della UE è quattro volte superiore a quello dell'ALC che viceversa conta una superficie quattro volte superiore a quella europea).

Per intendere meglio le dinamiche in corso nei paesi dell'ALC si può partire da un altro Vertice, quello delle Americhe (senza Cuba) che si è tenuto a Mar de Plata in Argentina, a novembre del 2005.

La riunione ha segnato la fine dell'ambizioso progetto di creazione dell'Area di libero commercio delle Americhe (ALCA) lanciata dagli Stati Uniti nel dicembre del 1994 a Miami, che doveva entrare in vigore nel gennaio 2005. L'iniziativa era stata pensata nel 1990 da Bush padre con lo slogan «dall'Alaska alla Terra del Fuoco». Negli anni successivi il

¹ Del dipartimento Internazionale CGIL e consigliere CNEL.

² Il vertice euro-latino-americano dei capi di Stato si è svolto a Vienna dal 10 al 12 maggio. Dal 10 al 13 maggio si è svolto il controvertice dei movimenti di società civile *Enlazando Alternativas*². *Encuentro de movimiento sociales de America latina, el Caribe y Europa. Cumbre alternativa*. Vedi il sito <http://www.alternativas.at/Espanol/indexespanol.htm> (NdR).

INTERNAZIONALE

progressivo rallentamento dei negoziati commerciali multilaterali, terminati con la fine dell'Uruguay Round³, spinsero gli USA ad accelerare la creazione di una nuova agenda commerciale regionale. Sarà l'amministrazione Clinton a mettere formalmente in marcia l'ALCA, formata da 34 paesi divisi fra loro da enormi differenze di estensione territoriale, di sviluppo economico e di struttura socio-produttiva.

La storia dell'ALCA è segnata fin dal suo inizio dalla visione della via 'americana' alla globalizzazione (libero commercio, più mercato meno Stato) che il governo USA pensava di poter applicare con facilità nel subcontinente americano eliminando quei residui di gestione statale dell'economia sopravvissuti ai piani di aggiustamento strutturale degli anni '80 (il «Consenso di Washington»). La strategia americana, superando la dimensione regionale, con l'appoggio del Canada, mirava anche ad assicurarsi più competitività economica ed egemonia politica a livello globale. Infatti con l'ALCA gli USA ambivano a far fronte da una parte al processo di integrazione europeo, che andava con forza consolidandosi proprio in quegli anni con la firma del Trattato di Maastricht (1992), dall'altra all'emergere di un mondo sempre più multipolare che nel commercio si sarebbe materializzato nell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC, 1995), e che minacciava lo storico e aggressivo unilateralismo americano.

Questa visione si scontrò con tre ordini di problemi: sul piano politico con l'affermarsi di nuove forze politiche di sinistra in alcuni paesi del continente latino-americano (Brasile, Venezuela, Argentina e Uruguay); sul piano economico con la differente influenza che il mercato degli Stati Uniti esercita sui vari paesi dell'America Latina: determinante per il Messico,

³ L'Uruguay Round è il processo negoziale (1986-1994) che si concluse a Marrakesh il 15 aprile 1994 con alcuni accordi – che sancivano il primato sul commercio mondiale delle grandi multinazionali – quali il TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), sulla regolamentazione dei diritti sulla proprietà intellettuale e il MAI (*Multilateral Agreement on Investments*), successivamente divenuti oggetto di critica da parte di un vasto movimento delle organizzazioni della società civile e in gran parte successivamente denunciati anche da alcuni degli Stati firmatari (NdR).

O S S E R V A T O R I O

importante per i paesi dell'America Centrale e dei Caraibi, interessante per i paesi andini e poco rilevante per i paesi del Cono Sud, fatta eccezione del Cile; sul piano sociale con una imponente mobilitazione della società civile, movimenti e sindacati, che ha attraversato tutte le Americhe.

Fin dal secondo Vertice di Santiago del Cile (1998), che formalizza l'avvio dei negoziati, è evidente che la trattativa ruota intorno a due poli: il Brasile (con i paesi del Mercosud⁴) e gli USA (con il Canada e, in una certa misura, il Messico). Le posizioni degli Stati Uniti, del Messico e del Brasile, che da soli concentrano l'85% del PIL e i due terzi della popolazione di tutto il continente americano, saranno determinati per il futuro dell'ALCA.

Gli Stati Uniti e il 'nuovo regionalismo'

L'evolversi della posizione degli Stati Uniti nei negoziati è strettamente collegata ai cambiamenti interni, con la fine del secondo mandato Clinton (2001) e l'affermarsi della destra conservatrice, con l'elezione/rielezione di Bush e il riposizionamento internazionale dopo l'11 settembre e la guerra in Iraq.

I primi anni dell'ALCA vedono uno scarso avanzamento della trattativa. Clinton, che non ottiene il *fast track*⁵ dal Congresso, si dedica al NAFTA⁶, entrato in vigore nel 1994. Bush, nel mutato

⁴ Mercosud o *Mercado Común del Sur*, costituito nel 1991 per realizzare un mercato unico in America Latina entro il 1995. Il Mercosud ha le proprie radici nel trattato commerciale bilaterale firmato da Argentina e Brasile nel 1986 e ampliato nel 1990 con la creazione di una zona di libero scambio. Gli obiettivi dell'organizzazione (cui aderiscono Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay) comprendono la realizzazione di un mercato unico grazie alla riduzione dei dazi doganali, l'adozione di politiche commerciali comuni, il rafforzamento della posizione internazionale degli Stati membri. La sede centrale è a Buenos Aires, in Argentina. Nel 1996 Bolivia e Cile sono diventati membri associati (NdR).

⁵ Il *fast track* è la procedura che affida i pieni poteri del Congresso USA ai negoziatori incaricati dal governo in una trattativa internazionale, trasferendo poteri dal legislativo all'esecutivo (NdR).

⁶ *North American Free Trade Agreement*, è il trattato di libero commercio fra USA, Canada e Messico sottoscritto nel 1994 (NdR).

I N T E R N A Z I O N A L E

clima politico del dopo 11 settembre riesce a ottenere nel 2002, con la *Trade Promotion Authority* (TPA), che sostituisce il *fast track*, la possibilità di negoziare accordi commerciali senza consultare il Congresso. La TPA impone alcuni vincoli in materia di diritti fondamentali del lavoro e su alcuni prodotti sensibili – in particolare agricoli e dell'acciaio. Mentre i diritti del lavoro non trovano riscontro nella struttura negoziale dell'ALCA, in campo economico la misura facilita l'affermarsi di una politica commerciale ancora più unilaterale e protezionistica, che si traduce in politica interna nel *farm bill*⁷ e nella protezione dell'industria dell'acciaio. I sussidi ai prodotti agricoli penalizzano tutti i paesi latino-americani e quelli all'acciaio in particolare il Brasile.

Quando si cerca di portare sul tavolo negoziale dell'ALCA la discussione sulle misure protezionistiche, i negoziatori dell'amministrazione Bush si rifiutano di farlo e chiedono che vengano trasferiti nell'Organizzazione mondiale del commercio. Questa posizione provoca uno stallo nei negoziati con l'avvio di iniziative parallele di alcuni paesi. Fra questi il Brasile, che comincia a sviluppare una forte politica Sud-Sud del mondo, che darà luogo, tra l'altro alla creazione del Gruppo dei 20⁸. Di fronte a questa situazione gli Stati Uniti lanciano una sorta di Piano B dell'ALCA. Da una parte iniziano una serie di accordi bilaterali e subregionali nel Continente americano, con lo scopo evidente di isolare i governi più indipendenti (Brasile e tutti quelli del Mercosud). Dall'altra, rispondendo alla tattica del Brasile, ricercano nell'OMC accordi con le grandi potenze/gruppi di paesi (il Giappone, l'Unione Europea) soprattutto in materia di sussidi all'agricoltura.

Il più zelante interprete di questa politica sarà R. Zoellick, il negoziatore USA che ha il compito di rendere operativo il documento sulla *Strategia per la sicurezza nazionale* (2002). Nel docu-

⁷ Nel 2002 è stata approvata una nuova legge sull'agricoltura (*farm bill*) che garantisce per sei anni un incremento progressivo dei sussidi pubblici all'agricoltura.

⁸ Il Gruppo dei 20 nasce durante la riunione dell'OMC a Cancún per opporsi al protezionismo agricolo della UE e degli USA. Ne fanno parte, alcuni paesi latino-americani guidati dal Brasile, con India, Cina, Sudafrica.

O S S E R V A T O R I O

mento, il tema della sicurezza nazionale viene affiancato alla necessità di affermare una nuova epoca di crescita economica globale attraverso la libertà di mercato e il libero commercio, includendo misure come i trattati di libero commercio (TLC).

Gli accordi subregionali: NAFTA, CAFTA, PAESI ANDINI

Per avviare gli accordi subregionali gli USA seguono la strategia dell'«hub and spoke»⁹. L'obiettivo è quello di creare una spirale di precedenti negoziali portando sul tavolo della trattativa i temi che non trovano spazio nell'OMC, ma che una volta introdotti a livello regionale dovranno poi venire regolati in quell'ambito.

L'«effetto spaghetti»¹⁰, come viene chiamato il proliferare di questi accordi e che è oggetto di attenta osservazione da parte dell'OMC, si è accelerato negli ultimi anni diventando una vera strategia di Stato.

Tutti gli accordi si rifanno al NAFTA (North America Free Trade Agreement, formato dal Messico, USA, Canada e firmato nel 1994), che segna l'inizio del passaggio dal multilateralismo al sub-multilateralismo del commercio estero USA. Il NAFTA è il modello al quale, nelle intenzioni USA, dovrebbe ispirarsi anche l'ALCA. Il suo impatto sull'economia messicana è fortemente contestato. In particolare due i punti di attrito emersi: i sussidi USA all'agricoltura e la difficile questione dell'immigrazione. Pensare di applicare lo stesso schema all'ALCA si rivelerà una mossa sbagliata¹¹.

Andrà meglio all'amministrazione Bush in Centroamerica, il 'cortile di casa', dove gli USA riusciranno a imporre un accordo

⁹ Il termine (letteralmente: «centro-periferia») si usa per indicare che i processi di integrazione ruotano intorno a un centro, in questo caso gli USA.

¹⁰ «Spaghetti bowl» è il termine introdotto dall'economista liberista J. Baghwati, che critica questi accordi perché potrebbero intralciare la trattativa globale dell'OMC, che regola il regionalismo nel contestato Articolo XXIV.

¹¹ In Messico, tra il 2001 e la fine del 2000, hanno chiuso 500 *maquiladoras* delle 3700 in attività con una perdita di 218.000 posti lavoro. I contadini messicani non riescono a competere con l'*agrobusiness* USA, che riceve sussidi 12 volte superiori. Negli USA ogni anno entrano mezzo milione di messicani, dei quali più del 60% restano illegali.

I N T E R N A Z I O N A L E

capestro che sarà ratificato dal Congresso americano, nell'agosto del 2005. Il CAFTA (*Central America Free Trade Agreement*, con El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua e Santo Domingo) è fortemente asimmetrico in materia di scambi economici. Il settore agricolo e quello tessile sono i più esposti, mentre il *business* USA, al riparo dei vantaggi sanciti nel TLC, avrà buon gioco a continuare a delocalizzare la produzione (a scapito anche del Messico).

Nell'Area Andina l'esistenza della Comunità andina delle nazioni (CAN) (oltre al Perù, Colombia, Ecuador, della CAN fanno parte la Bolivia e il Venezuela), con 120 milioni di abitanti, che conta da tempo una struttura istituzionale e una agenda sociale, presenta un ostacolo alle ambizioni USA. In particolare il Venezuela, che – in un primo tempo in asse con Cuba e dopo la vittoria di Morales anche con la Bolivia – sta cercando di affermare la sua *leadership* in America Latina in chiave fortemente anti-Bush.

Le potenzialità della CAN quanto a riserve naturali sono enormi: possiede il 25% della biodiversità del mondo, il 20% delle acque dolci, quattro volte le riserve di petrolio degli USA e il 74% delle riserve di gas naturale dell'America Latina. Tutti settori chiave per l'economia USA, che rientrano dopo l'11 settembre nella strategia di sicurezza del governo di Washington.

Nel corso del 2005 gli USA riusciranno a imporre la firma del TLC al Perù e alla Colombia, suo tradizionale alleato. Il Venezuela deciderà allora di abbandonare la CAN e punterà decisamente allo sviluppo di un progetto alternativo con Cuba, l'ALBA (Alternativa bolivariana per le Americhe), che viene più tardi (2006) affiancato dal Trattato di commercio dei popoli (TCP). La Bolivia ne entrerà a far parte prefigurando un asse energetico strategico che, dopo le recenti misure di nazionalizzazione del gas, sta mettendo in grandi difficoltà il Brasile e l'Argentina

Questo scenario spingerà gli USA a rilanciare, all'inizio del 2005, per bocca della neo-segretaria di Stato, Condoleezza Rice, il NAFTA. I presidenti Bush (USA) Martin (Canada) e Fox (Messico) annunciano la creazione della 'Comunità dell'America del Nord' per il 2010, denominata anche 'NAFTA-più'. Nel

Q U A L E S T A T O

O S S E R V A T O R I O

documento conclusivo, nel quale viene sottolineato che la nuova Comunità non seguirà il modello della UE, gli obiettivi sono: libertà, sicurezza, giustizia e prosperità. Questo rivela che la strategia regionale degli USA non si limita ai temi economici ma è sempre più strettamente collegata all'agenda sulla sicurezza (immigrazione, narcotraffico, terrorismo, insurrezionalismo, petrolio ed energia).

Il Brasile nell'ALCA e nel Mercosud

Dopo il 2001, con l'elezione del presidente Lula, la politica estera del Brasile prende nuovo slancio sia sullo scenario mondiale (Nazioni Unite, OMC e relazioni con le grandi potenze del Sud del mondo) che su quello del continente latino-americano. Rispetto all'ALCA la diplomazia brasiliana, senza opporsi apertamente agli USA, lavora per mettere in evidenza le asimmetrie esistenti e per polarizzare i temi dell'agenda commerciale. Alla fine del 2003, in pieno stallo dei negoziati ALCA, il Brasile propone un accordo a due velocità. Il cosiddetto 'ALCA Light' dovrebbe tener conto delle incontestabili asimmetrie tra i 34 paesi, cercando un livello minimo comune tra tutti i paesi. La proposta implica anche la disponibilità a portare alcuni temi sensibili (agricoltura, industria, investimenti) all'OMC.

L'OMC, pur criticato per molti altri aspetti, viene considerato dal governo brasiliano, molto pragmaticamente l'ambito più adatto per difendere gli interessi nazionali grazie al meccanismo di soluzione delle controversie che ha già favorito in alcuni casi (gas, cotone, acciaio) il Brasile.

La proposta brasiliana dell'ALCA-Light viene rifiutata dagli USA e segna di fatto la fine delle trattative. Le elezioni americane, la riconferma di Bush, la nomina di Zoellik a vice della Rice, il prolungarsi della guerra in Iraq, la posizione del Messico e del Brasile alle Nazioni Unite contro la guerra, contribuiranno a rendere impossibile trovare un terreno di accordo.

Avvantaggiandosi del suo ruolo di 'global trader', il Brasile, nella sua strategia contro l'ALCA, punta molto al rafforzamento

Q U A L E S T A T O

I N T E R N A Z I O N A L E

dell'area di integrazione regionale del Cono Sud (Mercosud). In questo è favorito anche dai cambiamenti politici determinati dalla vittoria di Kirchner in Argentina e da quella di Vasquez in Uruguay.

All'inizio (1991) il progetto del Mercosud si incrocia con il rinnovato interesse della UE per l' America Latina. Il Brasile userà questo elemento nella trattativa dell'ALCA per controbilanciare l'egemonia USA. Ma l'intesa con la UE si incrina quando inizia il negoziato sui temi commerciali, in particolare agricoli, per poi arenarsi dopo il fallimento del *Round* OMC di Cancún. A questo si aggiunge la richiesta della UE, sempre più 'OMC compatibile', di introdurre nel negoziato anche i 'Temi di Singapore'¹² ricalcando la tattica USA di spostare sul piano regionale quello che è impossibile ottenere nella trattativa globale. Il Mercosud, guidato dal Brasile, risponde con un rifiuto e rilancia il negoziato emisferico con l' 'ALCA-Light'. Il clima di diffidenza aumenterà sia perché la UE ha sempre visto come un ostacolo la trattativa parallela con l'ALCA sia perché l'iniziativa coincide con il boom delle esportazioni del Brasile verso l'India e la Cina, che la UE vede in netta competizione con il rilancio di quelle europee.

La strategia seguita dal Brasile risulterà in un primo tempo vincente. E, come segno indiscusso del suo protagonismo in America Latina, al 'NAFTA più' e al CAFTA, di iniziativa USA, il Brasile lancia, nel dicembre 2004, con la dichiarazione di Cuzco, la Comunità sudamericana delle nazioni(CSN), che prevedeva un allargamento del Mercosud ai Paesi Andini. Insieme contano 360 milioni di abitanti e formalizzano un Accordo di complementarietà economica che tiene conto delle asimmetrie derivanti dai differenti gradi di sviluppo dei paesi.

Come si è visto, questo progetto dopo pochi mesi verrà rimesso in discussione dal Venezuela di Chavez con la creazione dell'ALBA e con la manifestazione della volontà di 'riconfigura-

¹² I 'temi di Singapore': regole sugli investimenti, concorrenza, trasparenza negli appalti pubblici e facilitazione al commercio, sono i punti di negoziato proposti al *Round* del WTO di Doha, poi sostanzialmente falliti come tutto l'insieme del negoziato nella successiva fase di Cancún (*NdR*).

O S S E R V A T O R I O

re' il Mercosud dando più peso ai paesi minori, in particolare alla Bolivia di Morales, aprendo così un confronto senza esclusioni di colpi tra le diplomazie dei due paesi.

L'ALCA e i movimenti sociali

Con circa 800 milioni di abitanti, il 38% del PIL mondiale e una quota di oltre il 25% nel commercio globale, fin dall'inizio il progetto di creazione dell'ALCA è stato al centro di un forte dibattito che ha coinvolto la società civile in tutti i paesi delle Americhe, inclusa Cuba.

Le critiche dei movimenti si concentrano su alcuni punti dell'Accordo che si delineava come una vera e propria 'Costituzione economica' la quale, se attuata, avrebbe limitato la sovranità degli Stati membri, riducendo il ruolo economico e sociale dello Stato e lasciando grandi privilegi alle imprese multinazionali, e più in generale al settore privato nordamericano.

Nella bozza dell'accordo che si basa sul principio del *single undertaking*¹³, non viene contemplato nessun meccanismo per offrire assistenza economica a quei settori e paesi, in particolare i più piccoli, che sono i più esposti agli effetti della liberalizzazione del commercio. Infine il deficit democratico del processo di costituzione dell'ALCA viene evidenziato dalla totale mancanza di consultazione della società civile.

Per costruire un modello alternativo e democratico di sviluppo da opporre all'ALCA si forma nel 1997 l'Alleanza sociale continentale (ASC).

L'Alleanza nasce a Belo Horizonte in Brasile a margine della prima riunione dei ministri ALCA del Commercio. Si tratta di una rete di reti che raggruppa circa 50 tra sindacati¹⁴, organizzazioni di contadini, ambientaliste, indigene, movimenti di donne, che si calcola mobilitino 45 milioni di persone attraverso tutto il con-

¹³ Il *single undertaking*, accordo singolo, è in realtà una formula che definisce un 'accordo separato' fra due Stati contraenti, che si stipula tuttavia nel quadro di un *Round* negoziale multilaterale (NdR).

INTERNAZIONALE

tinente. L'Asc non è contraria ai processi di integrazione economica, che tuttavia si devono basare sul rispetto dei diritti del lavoro, dell'ambiente, per uno sviluppo equo e sostenibile e garantire la presenza dello Stato nei beni pubblici essenziali. Nel corso degli anni, anche se non sono mancate tensioni tra le organizzazioni di massa e i movimenti con base rurale e urbana e le organizzazioni non governative (ONG) dell'Asc, queste sono state superate poiché tutti si identificavano con la lotta contro l'ALCA.

Il successo dell'Asc quindi è strettamente collegato al fatto che la società civile delle Americhe è stata capace di individuare l'ALCA come «bersaglio di una tattica politica», utile a indirizzare la protesta dei diversi attori sociali che fin dagli anni '80 si andavano aggregando in nuove forme contro le politiche del «Consenso di Washington». Al centro il recupero dei valori comunitari, dei temi di genere, razza, diritti umani, lavoro, ambiente, salute. Questa richiesta diffusa e trasversale di inclusione, di diritti, di sovranità, di democrazia non solo formale, sarà l'elemento che l'Asc saprà interpretare, convertendolo in uno strumento vincente contro l'ALCA.

La costruzione di questo processo non è stato soltanto un esercizio teorico ma si è concretizzato passando attraverso tappe successive. L'agenda è segnata dalle *Cumbres de los Pueblos* (Vertici dei popoli) che affiancheranno fin dall'inizio i vertici ufficiali¹⁵.

La costruzione di una identità comune prosegue anche nei

¹⁴ L'ORIT (*Organización regional interamericana de trabajadores*), la struttura regionale dei sindacati delle Americhe affiliati all'ICFTU (Confederazione internazionale dei sindacati liberi), insieme ad alcuni sindacati nazionali – tra questi la CUT [*Central unitaria de trabajadores* è la denominazione delle confederazioni sindacali della maggior parte dei paesi dell'America Latina, ma qui indica in particolare il suo soggetto più forte, la CUT del Brasile (NdR)] del Brasile –, ha avuto un ruolo chiave nella sua costituzione. Tra i movimenti la RMALC/Messico [*Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio*, organizzazione antiliberista messicana della società civile (NdR)], REBRIP/Brasile [*Rede Brasileira pela Integração dos Povos*, una delle numerosissime organizzazioni brasiliane della società civile (NdR)], ecc.

¹⁵ Santiago del Cile nel 1998, Quebec nel 2001 (che avvia la 'Campagna emisferica' contro l'ALCA) Quito nel 2002, Mar del Plata nel 2005. La CGIL ha partecipato fin dall'inizio a tutto il dibattito.

O S S E R V A T O R I O

Forum sociali mondiali di Porto Alegre e di Mumbai, in quello regionale delle Americhe e nelle Riunioni continentali per la lotta contro l'ALCA a Cuba.

Nel 2002, dopo una consultazione con i principali soggetti, attraverso tutto i paesi, l'ASC produce una serie di documenti, 'Alternative per le Americhe (*Alternativas para las Americas*)¹⁶ sugli effetti del libero commercio sul lavoro, sulle donne, sull'ambiente. Dopo il Vertice del Mar del Plata è difficile dire quale sarà il futuro dell'ASC, che appare sempre più legato al tipo di progetto regionale/subregionale che i governi perseguiranno. Se dovesse prevalere l'opzione ALBA, la contrapposizione fra i governi del ricco Nord (Stati Uniti e Canada) e quelli del meno sviluppato Sud (America Latina e Caraibi) potrebbe avere una ricaduta sull'unità di azione finora praticata con tanto successo dalle forze sociali di tutte le Americhe.

Il movimento sindacale regionale ha manifestato già la sua preoccupazione e ha lanciato la 'Piattaforma per il lavoro delle Americhe'¹⁷ con una base minima comune di rivendicazioni per i lavoratori del Nord e del Sud delle Americhe.

In questo momento nell'ALC si sta delineando uno scenario in cui ai processi di integrazione su base regionale (Mercosud), inter-regionali (CSN) e continentale (ALBA) si affiancano forti spinte di tipo nazionalistico (il caso della cartiera al confine tra Uruguay e Argentina, la nazionalizzazione del gas in Bolivia) e la disponibilità di alcuni paesi ad accordi di libero commercio con gli USA (l'ultimo caso è l'Uruguay). Le difficoltà per trovare soluzioni, che dovrebbero essere facilitate dalla presenza dei nuovi governi progressisti dell'area, si accrescono con la presenza delle multinazionali e delle grandi imprese statali (la *Petrobras* in Brasile nel caso del gas boliviano) che fanno leva sui rispettivi Stati (Brasile Argentina, Spagna e altri paesi UE).

¹⁶ Per elaborazioni e documenti, cfr. nel web: <http://www.web.ca/comfront/alt4americas/esp/esp.html>; e: <http://www.cptech.org/ip/ftaa/FTAAAlternativas2003S.pdf> (NdR).

¹⁷ Cfr. nel Web la piattaforma in: http://www.apinta.org/el_mundo_del_trabajo/plataforma_laboral_de_las_americanas/ (NdR).

I N T E R N A Z I O N A L E

Su tutto incombe sempre l'ALCA. Anche se la sua sconfitta è un dato di fatto, non è poi così sicuro che gli USA vogliano rinunciare al loro progetto regionale, perché oltre agli interessi economici immediati, peraltro modesti nei paesi a sud del Messico, esso resta strettamente collegato all'agenda di sicurezza americana e quindi al consolidamento della sua egemonia globale. In questo scenario di importanza strategica, non è da escludere che il governo di Washington, attraverso gli accordi subregionali (il NAFTA-più e il CAFTA) e quelli bilaterali (dal Cile all'Uruguay, dal Perù alla Colombia) tenti in futuro di giocare nuovamente la carta dell'ALCA.

Alla luce di questi dati, se la UE vuole affermarsi come 'global player', preservando il suo modello sociale, deve contrastare il nuovo regionalismo nordamericano dei TLC. In questa prospettiva l'Associazione strategica bi-regionale diventa una opportunità.

La posizione dell'Unione Europea

La presenza dell'UE nell'ALC comincia a consolidarsi in forma strutturata e istituzionale a partire dagli anni '80 con l'appoggio ai processi di democratizzazione dopo la fine delle dittature nei paesi dell'America Latina, e con l'impegno alla soluzione pacifica della crisi centro-americana.

Più tardi, a metà degli anni '90, si tenta di delineare una nuova strategia per rispondere più efficacemente alle dinamiche del dopo guerra fredda e dopo aver preso atto che la modalità di inserimento dei paesi della regione nel sistema internazionale si sta realizzando attraverso i processi di integrazione regionale e intra-regionale.

Nel 1994 si comincia a gettare le basi per una Associazione bi-regionale su basi politiche con l'obiettivo di appoggiare i processi di integrazione, la riforma dello Stato e far fronte all'esclusione sociale molto accentuata nella regione. Sarà solo nel primo vertice UE/ALC, a Rio de Janeiro nel 1999, che si comincerà a parlare di Associazione strategica. Questa definizione rimanda impropriamente ai piani strategici della PESC (politica estera e di sicurezza comune) e finirà per creare molte aspettative che non riusciranno

Q U A L E S T A T O

O S S E R V A T O R I O

tuttavia a concretizzarsi perché l'America Latina non rientra in quelle aree di priorità che rivestono per la UE interessi immediati di sicurezza e stabilità (Mediterraneo, Russia, ecc.)

Attualmente si viene consolidando sempre più l'opinione che la UE si stia allontanando dall'ALC. Le ragioni sono dettate dall'agenda internazionale e da scelte di politica interna della stessa UE. In campo internazionale, l'allontanamento è influenzato dalle politiche di sicurezza a livello comunitario e dei singoli paesi dopo gli attentati dell'11 settembre e dalla scelta delle Nazioni Unite che, con la Dichiarazione del Millennio e con la lotta alla povertà, hanno messo al centro dell'attenzione l'Africa. Infine, il relativo indebolimento degli interessi della UE alle vicende dell'ALC viene indotto, nell'agenda interna, dall'Allargamento, che ha visto l'adesione di 10 paesi che coltivano storicamente scarsi interessi verso l'area latino-americana e viceversa forte competizione in campo economico per i prodotti agricoli, nonché dalla pressione della politica di vicinanza che privilegia le relazioni con i paesi del Mediterraneo e dei Balcani.

I Vertici UE/ALC avrebbero dovuto rilanciare le relazioni con il continente a partire dalla considerazione che l'ALC è l'unica zona del mondo che, malgrado la debolezza dei suoi processi di integrazione, persegue, insieme alla UE un regionalismo che non punta solo al rafforzamento degli scambi commerciali ma tenta anche la via dell'integrazione politica e sociale.

Da parte europea, questa politica stenterà a decollare sia per la mancanza di coordinamento in materia di politica estera tra la UE e gli Stati membri sia per la mancanza di fondi per una reale politica di cooperazione verso la regione. Secondo la strategia fissata dalla Comunità europea nel 1994, l'Associazione bi-regionale avrebbe dovuto basarsi su una rete di accordi di associazione e libero scambio.

Al vertice di Vienna la UE arriva soltanto con due accordi: con il Messico (2000) e con il Cile (2002), firmati come reazione alla forte presenza degli Stati Uniti nell'area. L'accordo con il Mercosud, vera pietra angolare dell'Associazione bi-regionale, non è stato ancora firmato ed è oramai entrato nel cono d'om-

Q U A L E S T A T O

I N T E R N A Z I O N A L E

bra costituito dall'agenda di Doha dell'OMC¹⁸ prevista per il 2006; data che, peraltro, il risultato negativo della riunione di Hong Kong rende quanto mai incerta.

I negoziati per gli accordi di associazione con la Comunità andina delle nazioni (CAN) si prevedono molto complessi sia per i cambiamenti politici in corso nella regione andina, sia per le forti asimmetrie e il conseguente impatto sulla coesione sociale e sulla stabilità economica e politica dell'area.

Viene sottoscritto l'Accordo con il Centro-America e anche in questo caso sembra che la UE sia stata spinta a farlo per contrastare il CAFTA voluto dagli Stati Uniti. Ma, in realtà, a Vienna è mancata, da parte della UE, la volontà politica di approfondire le relazioni con il continente sudamericano sulla base del rafforzamento dei vincoli tra i processi di integrazione, la governabilità democratica e le politiche pubbliche. Su questo relativo disinteresse ha pesato la crisi istituzionale, accompagnata dalla crisi del modello sociale europeo, che spinge la UE sempre più a ricercare soluzioni nazionali a problemi che dovrebbero essere parte di una comune politica estera. E l'apertura verso l'ALC corre il rischio di ridursi a interventi di emergenza spesso segnati, almeno da parte di alcuni paesi membri, da un paternalismo post-coloniale.

Per cambiare rotta la UE dovrebbe abbandonare il protezionismo, particolarmente in materia agricola, ed elaborare una strategia di appoggio più ampia che riconosca anche le componenti non commerciali degli accordi, come il settore energetico, la cooperazione transfrontaliera, i problemi dei migranti e il ruolo della società civile. In particolare su questo punto il Vertice di Vienna ha, secondo il rituale, soltanto registrato le posizioni emerse dal Forum della società civile UE/ALC, che ha preceduto le riunioni ufficiali¹⁹. I sindacati, insieme ad altre

¹⁸ Il *meeting* ministeriale di Doha (in Qatar, 9-14 novembre 2001) aveva come obiettivo – poi non conseguito – il rilancio del processo del WTO che aveva registrato il fallimento di Seattle (*NdR*). A Hong kong, nel dicembre del 2005, si è svolta, senza un vero successo, la VI Conferenza ministeriale (*NdR*).

¹⁹ Vedi *supra* la Nota 2.

O S S E R V A T O R I O

ONG, sostengono già da tempo la necessità di una loro partecipazione più diretta ai negoziati e in particolare hanno richiesto la costituzione di un Forum del lavoro, che faccia da contrappeso a quello già funzionante delle imprese, e al quale viene dato ampio rilievo nel documento finale.

Altro punto strategico per rafforzare le relazioni UE/ALC è l'agenda multilaterale. Questo tema è stato anche al centro del precedente Vertice di Guadalajara (2004). Da allora sono stati fatti pochi passi in avanti per ricercare posizioni in comune (Protocollo di Kyoto, Corte penale internazionale). Le differenze tra UE e ALC sono ancora numerose: dagli 'interventi umanitari' (cui Argentina, Messico, Brasile per ricordarne alcuni, sono contrari) alla riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU – a proposito del quale viene avanzata la richiesta di maggiore rappresentatività dei paesi del Sud del mondo – alle critiche rivolte all'Organizzazione mondiale del commercio, in particolare sui temi agricoli e di Singapore (promosse dal Gruppo dei 20 guidato dal Brasile).

Tuttavia queste differenze potrebbero trovare terreni di composizione nella nuova Agenda per la cooperazione internazionale e negli Obiettivi del Millennio delle Nazioni Unite. I temi di interesse comune sono numerosi. Essi comprendono un ventaglio che va dalla creazione di nuove forme di finanziamento della lotta contro la povertà (che vede in primo piano il protagonismo del Brasile) all'apprestamento di meccanismi di prevenzione contro la guerra e i conflitti armati (finora completamente delegati alla buona volontà di singoli paesi); dal sostegno alle azioni positive in materia di ambiente allo sviluppo dell'Agenda 21 e del Piano di Johannesburg²⁰; dalla promozione di accordi per il controllo delle armi (Ecuador e Cile sono al primo posto per le spese militari, intorno al 3,5% del PIL) a un nuovo approccio alla lotta contro la droga (la Bolivia di Morales propone una nuova classificazione delle foglie di coca).

²⁰ L'Agenda 21 – il Summit ONU della Terra – è il Programma d'azione per lo sviluppo sostenibile definito a Rio de Janeiro nel 1992. Il Piano di Johannesburg è quello definito al Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2-4 settembre 1992 (NdR).

INTERNAZIONALE

Di tutto questo c'è solo una debole traccia nel documento finale del Vertice di Vienna, che è servito più che altro a lasciare aperto il dialogo a livello formale e informale. Il prossimo vertice è convocato in Perù per il 2008. L'obiettivo cui puntare per quella data è la realizzazione di un partenariato bi-regionale in cui la partecipazione della società civile in tutte le fasi negoziali diventi l'elemento chiave per rendere l'accordo più equo e solidale.

Roma, maggio 2006.

Q U A L E S T A T O