

UNIONE EUROPEA E AMERICA LATINA: UN'ASSOCIAZIONE STRATEGICA A PIÙ VELOCITÀ?

Fin dagli anni sessanta l'Unione Europea ha stabilito forti legami con l'America Latina e i Caraibi, che nel corso del tempo sono andati rafforzandosi. Nell'ambito delle relazioni a livello bi-regionale, l'Unione ha sviluppato una serie di dialoghi specializzati con aree regionali (il Mercosur, la Comunità Andina e il Centro America) e con singoli Paesi (Messico e Cile). L'Unione Europea è un partner economico e politico importante per l'America Latina: è la principale fonte di investimenti esteri e aiuti allo sviluppo nella regione ed è il secondo più importante partner commerciale.

Il dialogo bi-regionale ha subito una svolta decisiva in occasione del I Vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'America Latina e dei Caraibi e dell'Unione Europea che si tenne a Rio de Janeiro il 28 giugno 1999 (Vertice di Rio). Il Vertice di Rio diede inizio alla costruzione dell'associazione strategica bi-regionale e definì alcuni obiettivi e principi comuni, tra cui l'universalità dei diritti umani, la necessità di invertire il processo di degrado ambientale e promuovere lo sviluppo sostenibile. L'associazione bi-regionale si fonda su tre dimensioni: un dialogo politico più ampio; relazioni economiche e finanziarie migliori fondate sulla liberalizzazione completa e bilanciata degli scambi commerciali e dei flussi finanziari; una cooperazione più dinamica nei settori chiave, specialmente l'istruzione, il settore sociale e la cultura, e nello sviluppo scientifico e tecnologico.

Al Vertice di Rio è stata definita la *vision* per l'associazione bi-regionale, che si sta configurando come un'associazione strategica bi-regionale a più velocità. Infatti, nella regione vi sono trentatré Paesi con caratteristiche molto diverse in termini di sviluppo politico, economico e sociale, e i tempi e le modalità dell'associazione saranno diversi a seconda dei Paesi o aree regionali. A Rio è stata annunciata la conclusione dell'Accordo di partenariato con il Messico, che include l'area di libero

scambio, e l'inizio dei negoziati con il Mercosur e il Cile. La Dichiarazione Congiunta e il Piano d'Azione concordati tra le parti alla fine del Vertice di Rio indicavano 55 priorità, un elenco troppo vasto che avrebbe portato facilmente alla paralisi del processo. Tra queste, in una successiva riunione a Tuusula un gruppo di rappresentanti europei e latinoamericani hanno selezionato le 11 priorità chiave (si veda riquadro).

zione commerciale favorisca la crescita economica e che quest'ultima riduca la povertà. Il modello di relazione bi-regionale proposto dall'Unione Europea è invece basato sulla consapevolezza che per ottenere gli effetti positivi in termini di crescita economica e sviluppo sociale sia importante accompagnare la liberalizzazione commerciale con interventi di cooperazione per il rafforzamento del settore produttivo e delle isti-

PRIORITÀ DI RIO PER L'AZIONE IMMEDIATA (TUUSULA)

1. Rafforzare ed ampliare la cooperazione nei fori internazionali
2. Promuovere e proteggere i diritti umani
3. Condizione femminile – adottare iniziative in relazione alle priorità individuate nella Dichiarazione di Beijing
4. Migliorare i programmi di cooperazione nell'area dei disastri ambientali e naturali
5. Droghe – realizzare il Panama Global Action Plan
6. Formulare proposte per la cooperazione bi-regionale volte a realizzare meccanismi per promuovere un sistema globale economico e finanziario stabile e dinamico, rafforzando i sistemi finanziari nazionali e creando specifici programmi per aiutare i Paesi economicamente meno sviluppati
7. Promuovere il commercio
8. Aiutare la cooperazione bi-regionale sia nei campi dell'istruzione e degli studi universitari che nella ricerca e nuove tecnologie
9. Favorire la realizzazione di fori culturali Ue- America Latina e Caraibi
10. Realizzare un'iniziativa comune nell'ambito della società dell'informazione
11. Sostenere l'attività di ricerca, gli studi post-laurea e la formazione sui processi d'integrazione.

Dopo il Vertice di Rio sembrava che le relazioni tra l'Unione Europea e l'America latina si fossero seriamente incamminate verso un progetto di relazione bi-regionale di portata paragonabile a quello dell'Area di Libero Scambio delle Americhe (Free Trade Area of the Americas, Ftaa) e anzi di natura più interessante di una semplice area di libero scambio. In seguito, però, la Commissione europea non è stata in grado di mettere in luce la forza del proprio progetto d'associazione bi-regionale e presto la maggiore articolazione di quest'ultimo apparve come una pericolosa complessità, soprattutto se paragonata alla semplicità dell'obiettivo della Ftaa. La strategia nordamericana si fonda sull'idea che la liberalizza-

tuzioni, e per la lotta all'esclusione sociale. Inoltre, all'interno di una *vision* unificata (rafforzamento della democrazia, liberalizzazione commerciale e cooperazione) vengono differenziate le strategie per tenere in considerazione le differenze tra i Paesi latinoamericani.

Purtroppo il nuovo contesto internazionale dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 e lo sforzo richiesto all'Unione Europea per preparare il suo allargamento ad altri 10 Paesi hanno distolto interesse e risorse dal progetto di associazione bi-regionale con l'America Latina. Al centro dell'agenda del secondo Vertice, che si tenne a Madrid nel maggio 2002, ci furono soprattutto temi legati alla sicurezza, in particolare

la lotta al terrorismo e al narcotraffico, e all'immigrazione. Fu annunciata la conclusione dell'Accordo di Partenariato con il Cile, compresa l'area di libero scambio, e l'inizio dei lavori per nuovi accordi di dialogo politico e cooperazione con la Comunità Andina e con il Centroamerica. La Comunità Andina e il Mercato Comune Centro Americano (Mcca), insieme al Mercosur, rappresentano i tre principali processi di integrazione in America latina.

L'Unione Europea promuove il dialogo con i gruppi regionali, perchè ritiene che l'integrazione regionale sia un veicolo per migliorare la comprensione reciproca tra Paesi vicini e che faciliti il multilateralismo nel lungo periodo. Anche su questo punto l'approccio americano è diverso: gli Stati Uniti dimostrano uno scarso entusiasmo per gli accordi sub-regionali tra Paesi sudamericani, che emerge anche dal desiderio americano di negoziare la liberalizzazione commerciale con i singoli membri di un accordo e non con tutti i Paesi congiuntamente. Negli ultimi mesi ad esempio, viste le difficoltà nei negoziati per la Ftaa, gli Stati Uniti hanno deciso di negoziare bilateralmente accordi di libero scambio con alcuni membri della Comunità Andina, rendendo più debole la capacità negoziale della controparte e minando lo stesso processo d'integrazione andino. Oltre alla cooperazione economica per offrire assistenza all'integrazione regionale ed aumentare la competitività internazionale delle aziende latinoamericane, l'Unione Europea ha anche adottato una serie di programmi decentralizzati di cooperazione orizzontale (si veda riquadro).

Dopo cinque anni dall'inizio della costruzione progressiva dell'Associazione

strategica, il III Vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'America Latina e dei Caraibi e dell'Unione Europea (Guadalajara, Messico, 28 maggio 2004), che riunisce per la prima volta 58 Paesi (33 latinoamericani e 25 europei), è l'occasione per valutare la strada percorsa e definire i passi futuri. Durante i lavori preparatori del Vertice di Guadalajara sono stati identificati i due temi principali di discussione: la coesione sociale e l'integrazione regionale.

Nella Social Policy Agenda dell'Unione, la coesione sociale è definita come l'obiettivo di prevenire ed eliminare la povertà e l'esclusione e di promuovere l'integrazione e la partecipazione di tutti nella vita economica e sociale. Alla conferenza ministeriale Ue-Gruppo di Rio del marzo 2003, il Commissario europeo Patten spiegò le ragioni di questa priorità: "In termini morali, la miseria e l'esclusione sono contrarie ai valori fondamentali della dignità umana e dei diritti umani. Economicamente, la disuguaglianza sociale impedisce che parte della società contribuisca alla crescita attraverso il consumo, il risparmio e l'investimento... Infine, politicamente la disuguaglianza e l'esclusione indeboliscono la democrazia e minacciano la pace e la stabilità". Il tema della coesione sociale è sicuramente centrale in America Latina, come in Europa. Secondo la Cepal, in America latina 227 milioni di persone vivono in povertà, circa il 45% della popolazione totale. L'esperienza latinoamericana degli anni novanta ha mostrato che la crescita economica non porta necessariamente a una riduzione della povertà, ma che bisogna adottare misure specifiche per distribuirne più equamente i benefici. Anche la democrazia senza inclusione e partecipazione non è vera

democrazia, bisogna creare le condizioni per una democrazia rappresentativa e partecipativa.

La Commissione europea ha sempre appoggiato l'integrazione regionale in America Latina, sia per gli effetti positivi attesi in termini economici, sia come fattore di stabilità politica regionale. Inoltre, è nell'interesse europeo avere un partner più forte e più influente a livello globale. Per continuare in modo costruttivo il dialogo tra l'Unione Europea e gli accordi regionali (Mercosur, Comunità Andina e Centro America), questi ultimi dovrebbero essere delle unioni doganali effettive e più istituzionalizzate. E' indubbio che in America latina sia ancora tanta la strada da percorrere verso un'integrazione più profonda e che l'Europa possa giocare un ruolo di supporto importante, ma è importante che non diventi un pretesto per ritardare la liberalizzazione commerciale.

Il Vertice di Guadalajara dovrebbe essere l'occasione per riaffermare il modello europeo di relazione con l'America Latina, fondato sul nesso tra dialogo politico, liberalizzazione commerciale e cooperazione. All'interno di questa visione, la negoziazione di accordi con gruppi regionali o singoli Paesi rappresenta un avvicinamento a velocità diverse all'Associazione strategica Unione Europea - America Latina. Il pericolo è che la focalizzazione sulla lotta all'esclusione sociale e sul rafforzamento dell'integrazione faccia passare in secondo piano gli sforzi per la liberalizzazione commerciale su base reciproca. Per mostrare che esiste ancora la volontà di costruire una relazione strategica bi-regionale, l'Unione Europea e il Mercosur dovrebbero concludere i negoziati per l'Accordo di partenariato, che sono ancora in corso proprio sul capitolo della liberalizzazione commerciale. Inoltre, l'Unione dovrebbe decidere di avviare i negoziati commerciali con il Centroamerica e la Comunità Andina, visto che sono già stati firmati gli accordi di dialogo politico e cooperazione nel dicembre 2003. Se nella strategia europea venisse a mancare la liberalizzazione commerciale, non si perderebbe solo una potenzialità di crescita economica globale, ma anche l'occasione per concretizzare la *vision* europea di dialogo bi-regionale e realizzare un'associazione strategica a più velocità.

Antonella Mori
Senior Research Fellow Ispi

PROGRAMMI EUROPEI DI COOPERAZIONE ORIZZONTALE CON L'AMERICA LATINA

AL-INVEST:	fornisce aiuto alle piccole e medie imprese europee che intendono investire in America Latina
ALFA:	promuove la cooperazione tra università
URB-AL:	favorisce i legami diretti e duraturi tra città
ALURE:	incoraggia un uso più razionale dell'energia
@LIS:	promuove la cooperazione nel settore delle tecnologie dell'informazione
ALBAN:	offre borse di studio post-laurea a studenti latinoamericani
ATLAS:	incoraggia la cooperazione economica bi-regionale attraverso un network di Camere di Commercio e Industria