

L.Piccinetti

L'Unione Europea e il Sud America:la sfida di una patnership strategica

Leonardo Piccinetti

Department of Politics
University of Newcastle upon Tyne.
United Kingdom
Tel.+44/1273/628604

Email: Leonardo.Piccinetti@newcastle.ac.uk

L'Unione Europea e il Sud America: la sfida di una partnership strategica

di L. Piccinetti¹

L'Unione Europea e l'America Latina hanno un patrimonio di valori comuni costituito dai legami culturali, politici ed economici che sono stati stabiliti progressivamente dalle due regioni. Queste nuove democrazie rimangono comunque fragili e il loro consolidamento è strettamente legato alla realizzazione di un autentico progresso nel settore economico e sociale. La recente storia dell'America Latina è stata segnata dall'avvicinarsi di periodi crisi e di sviluppo che hanno pesato in modo determinante nell'evoluzione dei rapporti con la Comunità Europea. Sotto il profilo politico, durante gli ultimi vent'anni molti dei Paesi del subcontinente, prima oppressi da spietati regimi dittatoriali, hanno conosciuto la transizione verso la democrazia. Sotto il profilo economico, ad un lungo periodo di difficoltà, segnato in particolar modo dall'emergere della crisi del debito, è seguita in anni più recenti una fase di crescita, che ha coinvolto gran parte dell'area. Mentre dall'inizio degli anni '50 fino agli anni '70 l'America Latina aveva conosciuto la più forte crescita a livello mondiale, gli anni '80 sono stati caratterizzati da un contesto di recessione e da una forte instabilità economica. Le politiche di stabilizzazione e di adeguamento strutturale e il miglioramento dei dati macroeconomici negli anni '90 hanno creato le condizioni favorevoli alla ripresa. L'inversione di tendenza è stata favorita da tre fattori:

1. l'alleggerimento del debito estero,
2. il risanamento delle finanze pubbliche
3. il rientro degli investimenti esteri.

Nel 1997, la crescita del PIL nei 19 paesi latino-americani (Cuba esclusa) era stimata al 5,3%, contro il 3,5% del 1996 (con punte dell'8% per l'Argentina, del 7% per il Messico e il Perù e del 6,5% per il Cile e l'Uruguay). Il Brasile ha registrato una crescita moderata del 3,5%. Gli investimenti esteri diretti continuano ad aumentare testimoniando la fiducia che gli operatori internazionali nutrono nei confronti di questa "zona emergente". Sul piano economico, le riforme intraprese sono rimaste spesso incomplete nonostante la loro ampiezza. La

¹ Leonardo Piccinetti è studente del dottorato di ricerca dell'Università di Newcastle upon Tyne (email: Leonardo.Piccinetti@newcastle.ac.uk), dipartimento di Scienze Politiche; la sua ricerca riguarda l'allargamento

modernizzazione dell'apparato produttivo è insufficiente. L'America Latina, dove il livello del risparmio privato rimane estremamente modesto, continua a dipendere in misura eccessiva da capitali esteri (soprattutto a breve termine), rimanendo così esposta ad una vulnerabilità persistente. L'America latina soffre di palesi disuguaglianze sociali e presenta ampie zone di esclusione. Nonostante il rilancio economico, la disoccupazione colpisce una parte considerevole della popolazione. La povertà è la sfida più ardua che la democrazia si trova ad affrontare in America latina.

Sviluppo dell'integrazione regionale

Pur in presenza di una certa unità dovuta a fattori culturali e storici e ad un modello di sviluppo comune, l'America latina si distingue per la sua eterogeneità (dimensione dei vari Stati; diversità delle popolazioni e delle culture; molteplicità delle lingue; diversità religiosa; modello demografico estremamente irregolare; forti disparità a livello di sviluppo economico). Nel corso degli ultimi anni l'integrazione regionale è tuttavia divenuta un tema centrale dello sviluppo del subcontinente. Dall'inizio degli anni '90 sono state create o rafforzate diverse zone commerciali: NAFTA², Mercosur, Patto Andino, Mercato comune centroamericano. I due motori dell'integrazione sono stati, da un lato, l'adozione di politiche riformiste dopo un decennio di inazione e, dall'altro, il timore della marginalizzazione per mercati nazionali divenuti ormai troppo stretti nell'epoca della globalizzazione dell'economia mondiale. L'evoluzione di questa integrazione è stata tuttavia caratterizzata non solo dallo sviluppo degli scambi intraregionali ma anche dal suo orientamento verso un'idea comunitaria che si avvicina al processo di integrazione dell'UE (instaurando così nuovi rapporti che si aggiungono ai molteplici legami già esistenti con il nostro continente).

Fra queste entità il Mercosur ha dato prova, sin dalla sua creazione nel 1991, di una dinamica molto convincente. Terza entità economica del mondo (dopo il NAFTA e l'UE), il Mercosur è ormai un elemento imprescindibile nel commercio mondiale. Esso esercita un'innegabile attrazione su gran parte dei paesi latino-americani, ma anche su altri paesi (Panama, Colombia, Ecuador, Venezuela, Messico, Canada) desiderosi di concludere accordi.

dell'Unione Europea ai Paesi dell'Europa Centro Orientale e le sue implicazioni politiche, economiche e istituzionali nelle regioni del Nord Est Italiano. I suoi interessi di ricerca sono rivolti alle relazioni esterne dell'Unione Europea.

² NAFTA è l'abbreviazione di North Free Trade Agreement (Trattato di libero Commercio dell'America del Nord). Tale trattato vede coinvolto i paesi di Canada, Stati Uniti, Messico.

Anche accordi regionali come quello del Gruppo di Rio³, il Patto Andino e il Mercato comune centroamericano sono indicativi della comunanza politica che si sta consolidando in America Latina.

E' in questa ultima fase che i rapporti tra l'UE e il subcontinente si sono anadati definendo su basi piu solide. L'Unione ha oggi in alcuni Paesi latinoamericani, a cominciare da Cile , Argentina, Brasile, dei patner privilegiati per le relazioni esterne.

All'indomani della prima crisi petrolifera (1973) i Paesi Arabi produttori di petrolio si trovavrono ad avere immense disponibilita' di dollari presso i maggiori istituti di credito europei. Le ingenti masse monetarie a disposizione permisero alle banche europee di concedere prestiti a tassi ridotti a molti Paesi in Via di Sviluppo (PVS), soprattutto dell'America Latina. Tuttavia, il tasso d'interesse dei prestiti era variabile : oscillava in base all'andamento medio dei tassi sul mercato del credito. Finche' l'offerta di credito fu ingente, i tassi d'interesse si mantennero a livelli contenuti. Sennoche', in risposta al secondo shock petrolifero (1979) la Federal Reserve degli Stati Uniti adotto' una politica ristrettiva di credito. I tassi d'interesse cominciarono a salire repentinamente , rendendo il servizio del debito per i PVS improvvisamente oneroso. A cio' si aggiunsero le conseguenze del forte apprezzamento del dollaro: i debiti infatti , andavano restituiti nella valuta americana, che nell'arco di pochi mesi aveva visto accrescere il proprio valore, diventando assai piu' costosa per i PVS debitori. I Paesi dell'America Latina, che di piu' degli altri avevano ottenuto crediti in dollari, si trovavano schiacciati da un debito insostenibile. Il primo Stato a dichiarare, nell'agosto del 1982, di non poter piu' far fronte al pagamento del debito fu il Messico, che dopo il Brasile,

³ Il Gruppo di Rio (http://www.worlddata.com/grupo_de_rio/) costituito nel 1986 comprende tutti i paesi del Sud America compreso il Messico. Dal 1987 incontri ministeriali tra l'Unione Europea e il Gruppo di Rio vengono effettuati con scadenza annuali trattando tematiche di accordi di natura di coperazione e commerciali. Con il gruppo di Rio: la cooperazione è incentrata sui seguenti punti:

- lo sviluppo sostenibile: questo concetto si è gradualmente evoluto per esprimere un approccio globale che coinvolge i temi dell'ambiente, dello sviluppo e della competitività economica, ma anche gli aspetti politici come il rispetto dei diritti dell'uomo e della diversità culturale;
- le relazioni commerciali e il potenziamento degli investimenti, soprattutto a favore delle PMI;

era il Paese piu' indebitato al mondo , con 80 miliardi di dollari da restituire ai creditori. Sebbene la maggior parte dei Paesi latinoamericani abbia superato la fase piu ' acuta, ancora oggi l'indebitamento estero costituisce un forte limite di sviluppo. Qui di seguito vengono riportati i dati (in milioni di dollari) relativi al 1975 sull'indebitamento estero della maggior parte dei Paesi latinoamericani.

Argentina	89.747	El	13.957	Paraguay	2.288
Bolivia	5.266	Salvator		Peru'	30.831
Brasile	159.130	Guatemala	3.275	Uruguay	5.307
Cile	25.562	Honduras	4.567	Venezuela	35.842
Colombia	20.760	Messico	165.743		
Costa Rica	3.800	Nigaragua	9.287		
Ecuador	13.957	Panama	7.180		

Sin dalla fine degli anni 1980, il Sud America ha esibito tre nuove realta' mai presentate contemporaneamente prima: democrazia, riforme di orientamento di mercato, e integrazione regionale. L'Unione Europea comincio' a riscoprire la regione e la "nuova architettura istituzionale" essendo costruita con la finalita' di supportare la democrazia, gli scambi economici regionali e lo sviluppo della cooperazione.

Tuttavia , i flussi di scambio dimostrano certi trends inconsistenti con obiettivi gia' definiti in diversi documenti ufficiali governativi. E' stato gia' detto abbastanza circa la forza e la debolezza delle politiche di sostituzioni delle importazioni (import substitution) nel continente sudamericano dagli anni '40. La crisi finanziaria degli anni '80 ha portato alla rivalutazione delle strategie di sviluppo.

I rapporti tra l'UE e l'America Latina dal 1957 ad oggi

La firma dei trattati di Roma , non segno' una svolta particolarmente positiva tra i sei Paesi Fondatori e i Paesi dell'America Latina. La neonata Comunita' Economica Europea inizialmente concentro' i propri sforzi verso l'Africa e il Mediterraneo, instaurando relazioni particolari con i Paesi d'oltremare e trascurando invece, le regioni piu' lontane. Le prime intese tra la Comunita' ed alcuni Stati latinoamericani risalgono al principio degli anni '70. Nel 1971, 1973 e 1974 vennero , infatti, conclusi degli accordi commerciali ripsettivamente con l'Argentina, Uruguay e Brasile. Si trattava di accordi non preferziali a carattere bilaterale. L'America Latina non godeva pertanto di alcun trattamento particolarmente vantaggioso. Un primo mutamento d'indirizzo si ebbe negli anni 80, quando gli accordi commerciali vennero

-
- la lotta contro la droga, la criminalita' organizzata e il terrorismo.

sostituiti da accordi commerciali di cooperazione, che ampliavano gli impegni della Comunità dando vita ad attività di collaborazione in ambito tecnologico, nei settori dell'energia e dell'industria, e in genere a livello scientifico.

Il 29 ottobre 1991 l'Argentina, il Brasile, il Paraguay e l'Uruguay ratificarono il Trattato di Asunción, firmato nella capitale paraguayana il 26 marzo dello stesso anno dai presidenti dei quattro paesi Carlos Menem, Fernando Collor, Andrés Rodríguez e Luís A. Lacalle. Fu il primo passo formale verso la creazione del Mercato Comune del Sud (Mercosur), una zona di integrazione economica e libera circolazione di beni e di servizi entrata in vigore il 1° gennaio 1995.

I quattro paesi, che riuniscono quasi 200 milioni di abitanti e il cui prodotto interno lordo sfiora i 550.000 milioni di dollari, si sono impegnati ad eliminare progressivamente i dazi applicati sulle merci provenienti dai paesi membri. Inizialmente si prevedeva l'eliminazione totale, entro quattro anni, delle barriere interne alla circolazione dei beni e dei servizi, con alcune eccezioni per i membri meno agiati (Uruguay e Paraguay).

I paesi del Mercosur si impegnarono ad eliminare anche le barriere non doganali, come le leggi protezionistiche sui prodotti nazionali o le agevolazioni fiscali riservate a determinate industrie, che escludevano dal mercato le merci di importazione. L'accordo prevedeva inoltre che venisse fissato un dazio esterno comune per l'importazione dei prodotti da paesi terzi.

Il potere decisionale è affidato al Consiglio del Mercato Comune e al Gruppo del Mercato Comune: il primo è il consiglio superiore ed è composto dai quattro ministri degli Esteri e dai ministri dell'Economia; il secondo è esecutivo ed è formato dai rappresentanti degli stessi ministeri e dalle banche centrali dei quattro paesi.

Visti i diversi livelli di sviluppo relativo, nel 1994 i quattro governi decisero di rimandare al 2001 l'entrata in vigore del dazio esterno comune, concedendo all'Uruguay e al Paraguay altri cinque anni per adattare i propri dazi doganali al tasso concordato del 14%. Questi due paesi conserveranno inoltre alcuni vantaggi per le zone franche fino al 2001 e alcuni accordi con i membri maggiori del Mercosur fino al 2006.

Nel giugno del 1995 il Cile firmò il primo documento con il quale chiedeva di entrare a far parte del gruppo. A distanza di due mesi, in occasione della decima riunione presidenziale del Mercosur, celebrata a San Luís, in Argentina, furono invitati a partecipare i presidenti del Cile e della Bolivia, Eduardo Frey Ruiz e Gonzalo Sánchez de Lozada.

Nel dicembre del 1995 il Mercosur firmò un accordo quadro con l'Unione Europea. Gli Stati Uniti e la Banca Mondiale, preoccupati da quella che considerano una volontà di autonomia,

criticarono questa politica, definendola «discriminatoria» nei confronti degli altri paesi. Washington propose di stabilire una zona di libero scambio dall'Alaska alla Terra del Fuoco. Il 1° ottobre 1996 il Cile firmò l'accordo di associazione con il Mercosur, anche se non entrò come membro a tutti gli effetti. Le tariffe doganali cilene diminuirono del 40%, preparando così la strada per raggiungere i mercati del Pacifico e dell'Atlantico. Nel 1995 il Cile esportò nei paesi del Mercosur merce per 1.770 milioni di dollari: le esportazioni verso questi paesi fecero registrare così un aumento del 31% rispetto all'anno precedente, con una quota proporzionale dell'11% sul totale delle esportazioni. Il 70% degli investimenti esterni del Cile, che al 30 giugno 1996 era pari a 7.530 milioni di dollari, fu destinato ai paesi del Mercosur.

Il flusso commerciale nell'ambito del Mercosur fece un notevole balzo in avanti: in particolare quello tra l'Argentina e il Brasile aumentò del 484% tra il 1990 e il 1996, toccando i 6,7 milioni di dollari nel primo semestre del 1997. Il 30% del totale delle esportazioni argentine erano destinate al Brasile, specialmente nel settore delle automobili, dei macchinari agricoli, nel settore tessile, dei latticini e dei carburanti.

Nell'aprile del 1998 il Mercosur firmò un accordo quadro con il Patto Andino - formato da Bolivia, Ecuador, Perù, Venezuela e Colombia - in vista della creazione di un nuovo blocco che consenta a questi paesi di trattare con gli Stati Uniti da una posizione più favorevole la formazione della zona di libero scambio delle tre Americhe

La svolta dei rapporti si è avuta negli anni 90, quando l'Unione ha inaugurato un canale con il gruppo dei Paesi latinoamericani, che è andato a costituire il MERCOSUR.⁴ Il collegamento tra UE e Mercosur risale al 1992, data dell'Accordo interistituzionale con il quale sono stati creati quattro canali di cooperazione a livello tecnico, nello scambio di informazioni, nella formazione del personale e nell'appoggio alle istituzioni. Obiettivo dell'accordo era quello di trasmettere al gruppo dei Paesi latinoamericani l'esperienza acquisita dall'UE. La tappa successiva nei rapporti MERCOSUR si è inaugurata nel 1994, quando la Commissione Europea ha sottoposto al Parlamento Europeo e al Consiglio una comunicazione in cui si auspicava il rafforzamento della politica dell'Unione verso il MERCOSUR. Grazie alla posizione favorevole espressa dal Consiglio Europeo di Essen (1994) e confermata nel successivo Consiglio di Cannes (1995), nel dicembre del 1994 l'UE e i Paesi del MERCOSUR hanno firmato una dichiarazione congiunta per la realizzazione di un Accordo quadro di

⁴ Il MERCOSUR è stato istituito nel 1991 con l'intento di creare un mercato comune tra Argentina, Uruguay, Brasile e Paraguay. Dal 1995 questi quattro paesi hanno istituito una tariffa comune interna che riguarda l'85% dei prodotti scambiati con l'estero. Il Mercosur raggruppa una popolazione di 200 milioni di abitanti e produce il 64% del PIL regionale e il 33% dell'intero commercio del continente sudamericano.

cooperazione intercontinentale firmato a Madrid un anno dopo, il 15 dicembre 1995, con l'obiettivo finale di dare vita entro il 2005 , ad un area di libero scambio intercontinentale UE-MERCOSUR. L'accordo Madrid prevede quattro ambiti di cooperazione :

1. in materia commerciale , mira a promuovere lo sviluppo degli scambi intercontinentali con l'intento di porre premesse per la creazione della futura area di libero scambio e la conseguente liberalizzazione. L'intesa prevede speciali deroghe per alcuni prodotti chiave;
2. in materia economica , punta sulla crescita della competitività dei sistemi produttivi dei Paesi aderenti al MERCOSUR, in particolare estese forme di collaborazione tecnologica e scientifica;
3. in tema di integrazione regionale , vuole promuovere la collaborazione tra le istituzioni del MERCOSUR e quelle dei Paesi Membri dell'UE.
4. forme di cooperazione sono previste in materia di comunicazione , informazione, istruzione , formazione professionale e sviluppo informatico.

Al di là degli aspetti economici e commerciali, lo spirito di Madrid è quello di dar vita ad un dialogo politico tra le due aree, nel segno della promozione e del consolidamento delle istituzioni democratiche e delle libertà fondamentali.

Altra relazione esterna dell'UE con i Paesi latinoamericani importante è con la Comunità Andina.⁵ Obiettivo della Comunità andina è quello di creare un'unione doganale con una tariffa comune esterna. Più in generale mira al coordinamento delle politiche macroeconomiche dei cinque Paesi, promuovendo politiche di liberalizzazione dei mercati, di riforma fiscale e di privatizzazione. L'Unione Europea rappresenta per la Comunità Andina il secondo partner sia in termini economici che come investitore, dopo gli Stati Uniti. Essa , inoltre, è il principale donatore di aiuti pubblici per lo sviluppo dell'area. L'UE ha siglato con la Comunità Andina un accordo di cooperazione che ha dato slancio tra le due aree. I Paesi Andini esportano verso il mercato dell'Unione prodotti minerali, petrolio, metallo e prodotti agricoli, mentre importano macchinari, prodotti industriali ed alta tecnologia. I cinque Paesi beneficiano, inoltre del Sistema di preferenze generalizzato che consente loro di esportare sul mercato dell'UE buona parte delle produzioni agricole ed industriali in esenzione da dazi. Il processo di liberalizzazione in atto nelle cinque economie ha incoraggiato

⁵ La COMUNITÀ ANDINA raggruppa Bolivia, Ecuador, Perù, Venezuela, per una popolazione complessiva poco superiore ai 100 milioni abitanti e un PIL che raggiunge i 300 miliardi di dollari.

l'afflusso di investimenti esteri diretti (IDE). Attualmente gli IDE provenienti dai Paesi UE ammontano a un quinto degli investimenti totali in Bolivia e in Ecuador, a un quarto degli investimenti in Venezuela, al 34% in Colombia e addirittura al 71% in Perù. Un ulteriore settore di sviluppo dei rapporti UE-Comunità Andina si iscrive nei cosiddetti "Accordi di terza generazione", volti a promuovere gli investimenti e il trasferimento di tecnologia. L'Unione, inoltre ha dato vita a numerosi strumenti diretti a favorire gli investimenti nell'area, a cominciare dai programmi **AL-INVEST**, **ECIP** (vedi scheda) e **ALURE**. Un ruolo attivo ha avuto anche la Banca Europea degli Investimenti (BEI). In termini di aiuto allo sviluppo l'UE rappresenta il primo donatore al mondo, con 800 milioni di ecu assicurati all'area nella prima metà degli anni '90, circa un terzo dell'afflusso complessivo di aiuti internazionali di cui ha beneficiato la Comunità Andina.

ECIP e AL-INVEST

L'ECIP (*European Community Investment Programme*) è un programma istituito nel 1989 con lo scopo di promuovere gli investimenti e facilitare la creazione di joint venture tra UE ed America Latina.⁶ Esso viene rinnovato ogni tre anni, con uno stanziamento medio annuo di circa 40 milioni di ecu e si è dimostrato un eccellente stimolo per gli investimenti europei in Centro America. Considerati buoni risultati, il Consiglio dell'UE, allo scopo di assicurare un quadro giuridico di programma, ha adottato un apposito regolamento (n.319/92 del 3 Febbraio 1992) relativo all'attuazione dell'ECIP.

AL-INVEST è un programma quadro di cooperazione istituito nel 1993 con l'intento di promuovere gli investimenti e la cooperazione industriale tra piccole e medie imprese europee e latinoamericane. Il programma mira, in particolare, a favorire quei progetti basati su iniziative del settore privato e dei suoi intermediari in America Latina e in Europa, con il fine di accrescere la competitività delle imprese dei Paesi interessati.

La via maestra per sfruttare a pieno i vantaggi della globalizzazione è quella di promuovere forme di integrazione: quella tra Europa e America Latina, ne è certamente una componente essenziale. Il rafforzamento dell'integrazione richiede, a sua volta, uno sforzo a livelli diversi ma complementari. I governi si devono operare per accelerare l'eliminazione delle barriere,

⁶ I Paesi eligibili sono: Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Uruguay, Venezuela

sia quelle tradizionali del commercio, soprattutto quelle che regolano il funzionamento dei mercati, attraverso la definizione di standard e norme volte a regolare un'economia globale che sia la più inclusiva possibile.

I sistemi locali devono attrezzarsi per favorire la propria internalizzazione anche e soprattutto attraverso una maggiore integrazione e collaborazione dei sistemi locali di altri paesi e altri continenti. Non vi è dubbio che questa rappresenta la via principale per approfondire i legami che si vanno sempre più rafforzando tra l'Unione Europea e i paesi dell'America Latina.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.