



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Le principali sfide per l'attuazione dell'Agenda 2030 in America Latina e Caraibi

n. 136 - dicembre 2017

Approfondimenti

a cura di CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

Le principali sfide per l'attuazione dell'Agenda 2030 in America Latina e Caraibi

7 dicembre 2017

di *Marco Zupi* (supervisione e cap. 1) e *Dario Conato* (capp. 2-6)

Piazza Margana, 39 – 00186 Roma – 066990630 – cespi@cespi.it – www.cespi.it

Abstract

L'Agenda 2030 rappresenta una sfida ambiziosa per l'America latina e Caraibi, ma al contempo ineludibile, interrogando le diverse dimensioni dello sviluppo e degli squilibri strutturali, sul piano economico, sociale e ambientale della regione.

Nel 2017 le economie di America Latina e Caraibi registrano un trend in crescita, dopo due anni di contrazione del PIL regionale. Si prevede che questo andamento positivo venga confermato nel prossimo futuro, grazie anche a una prevalenza delle esportazioni rispetto alle importazioni, entrambe in aumento. Queste tendenze di crescita sono però contraddette dalla contrazione del mercato del lavoro, con incrementi del tasso di disoccupazione urbana che si avvicinano al 10% e con un'espansione del già consistente settore informale. Le sfide che i paesi della regione hanno oggi davanti sono sostanzialmente due: modernizzare la struttura produttiva anche ricorrendo a investimenti pubblici di natura strategica e costruire processi di integrazione a livello regionale e sub-regionale capaci di confrontarsi con i grandi blocchi economici mondiali.

Fra il 2010 e il 2015 la diffusione di Internet in America latina e nei Caraibi è cresciuta in modo impetuoso. Secondo dati forniti dalla Commissione Economica per l'America Latina (CEPAL), la quota di abitanti del sub-continente che hanno accesso alla rete è passata dal 35 al 55 per cento. Vi sono tuttavia differenze notevoli fra zone rurali e urbane, con una forbice di circa 41 punti percentuali. L'iniquità si manifesta anche fra quintili della distribuzione del reddito: i maggiori aumenti dell'accessibilità riguardano i quintili più ricchi, assai meno quelli più poveri.

Permangono tuttavia profonde contraddizioni in società in cui migliorano le condizioni delle fasce più povere ma aumenta a dismisura il divario sociale fra ricchi e poveri. Alta continua ad essere la quota di persone occupate nell'economia informale (in molti paesi oltre il 50 per cento) e di coloro che non hanno pieno accesso a diritti fondamentali quali le libertà civili, la giustizia, la protezione dell'infanzia, l'eguaglianza di genere, la salute, l'istruzione, la stessa sicurezza personale. In queste condizioni, la crescita delle grandi organizzazioni criminali dedite alla produzione e al traffico di droga, la gestione della prostituzione, il commercio di armi e di esseri umani, si intreccia con la disperazione dei settori più emarginati. La costruzione di un'agenda transnazionale di lotta alla violenza e alla criminalità è una necessità riconosciuta da tutti i governi della regione; ciò deve avvenire in un quadro di rigoroso rispetto dei diritti umani e di partecipazione attiva della cittadinanza.

Lo sviluppo sostenibile delle società latinoamericane richiede un approccio complesso ai temi della crescita che tenga insieme tematiche legate alla sostenibilità ambientale, all'equità di genere - in particolare attraverso il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo delle donne, - all'inclusione sociale delle grandi fasce di popolazione oggi ai margini della modernizzazione, e all'inclusione politica e culturale delle popolazioni indigene.

La crescita economica che l'America Latina e i Caraibi hanno sperimentato negli ultimi dieci anni è stata accompagnata da un aumento dei flussi di migratori intra-regionali, per effetto soprattutto delle differenze nella performance economica dei diversi paesi e della maggiore integrazione economica promossa da vari accordi sub-regionali. Fra il 2009 e il 2012, i migranti da America Latina e Caraibi sono stati circa 6,5 milioni, pari al 7 per mille della popolazione dei paesi di origine, a fronte di un valore medio mondiale di 4 per mille. Di questi, la metà emigra verso Canada e Stati Uniti, un quarto verso paesi OCSE extra-americani e un quarto verso paesi dell'America Latina e dei Caraibi. Sulle tematiche migratorie, i paesi latinoamericani stanno oggi affrontando un'agenda piuttosto complessa, che comprende tra l'altro i problemi delle donne migranti, dei minori non accompagnati, di coloro che emigrano a causa del cambiamento climatico o per le minacce di organizzazioni criminali, dell'integrazione sociale, di migranti in ritorno volontario o espulsi da paesi terzi, delle vittime di tratta e di sfruttamento, dei richiedenti protezione internazionale.

Sommario

1. Introduzione	7
2. Crescita e integrazione nell'economia mondiale	17
2.1. <i>Il contesto economico latinoamericano nel quadro internazionale</i>	17
2.2. <i>Un processo promettente di integrazione: l'Alleanza del Pacifico</i>	19
3. La connettività	22
4. Lo sviluppo sostenibile	23
5. Le problematiche della sicurezza in America Latina e Caraibi	27
6. I flussi migratori	31

1. Introduzione

Le condizioni di incertezza che prevalgono a livello internazionale, in ambito politico ed economico, determinano delle sfide per l'attuazione dell'Agenda 2030 in America Latina e Caraibi, come altrove.

La Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'America Latina e i Caraibi (CEPAL) è l'ente che forse con maggiore attenzione segue nel continente tali sfide, fornendo periodicamente informazioni aggiornate sullo stato di attuazione dell'agenda e sui punti prioritari da affrontare¹, cui si fa qui riferimento.

Per quanto riguarda l'America Latina e Caraibi, le sfide attengono sicuramente al campo della programmazione e amministrazione delle politiche pubbliche, dei finanziamenti e della gestione del bilancio statale, delle trasformazioni strutturali e tecnologiche – collegate anche a nuove forme di partenariato tra settore pubblico e privato –, del rafforzamento delle capacità statistiche di misurare gli indicatori degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) così da assicurare in modo efficace le funzioni di monitoraggio e valutazione dei risultati. Si tratta di ambiti di lavoro complessi, su cui c'è ampio spazio per un partenariato internazionale.

L'Agenda 2030 è molto più vasta e ambiziosa di quella sociale degli Obiettivi di sviluppo del millennio (MDG); dunque, si tratta oggi di mobilitare impegno e risorse di molti attori e anche di rafforzare i processi di integrazione regionale e il dialogo multilaterale, a cominciare dal partenariato con l'Unione europea (UE) e l'Italia, dal momento che tutti sono chiamati a misurarsi con le stesse sfide dell'Agenda 2030 e, quindi, a definire un quadro strategico condiviso.

Proprio l'UE, cui l'America Latina e Caraibi hanno sempre guardato come modello di integrazione avanzata, mostra però sinistri scricchiolii dell'impalcatura che ha sorretto l'integrazione continentale. I principi di equità, solidarietà e diritti umani, alla base delle politiche per combattere la povertà, le disuguaglianze, la marginalizzazione, le vulnerabilità e il dissesto ambientale, paiono meno solidi che nel passato; il ritorno al protezionismo e l'indebolirsi della prospettiva multilaterale da parte degli Stati Uniti, l'altro principale riferimento per l'America Latina e Caraibi, si accompagnano all'euroscetticismo e all'opposizione al processo di integrazione politica europea presenti all'interno di tutto lo spettro politico.

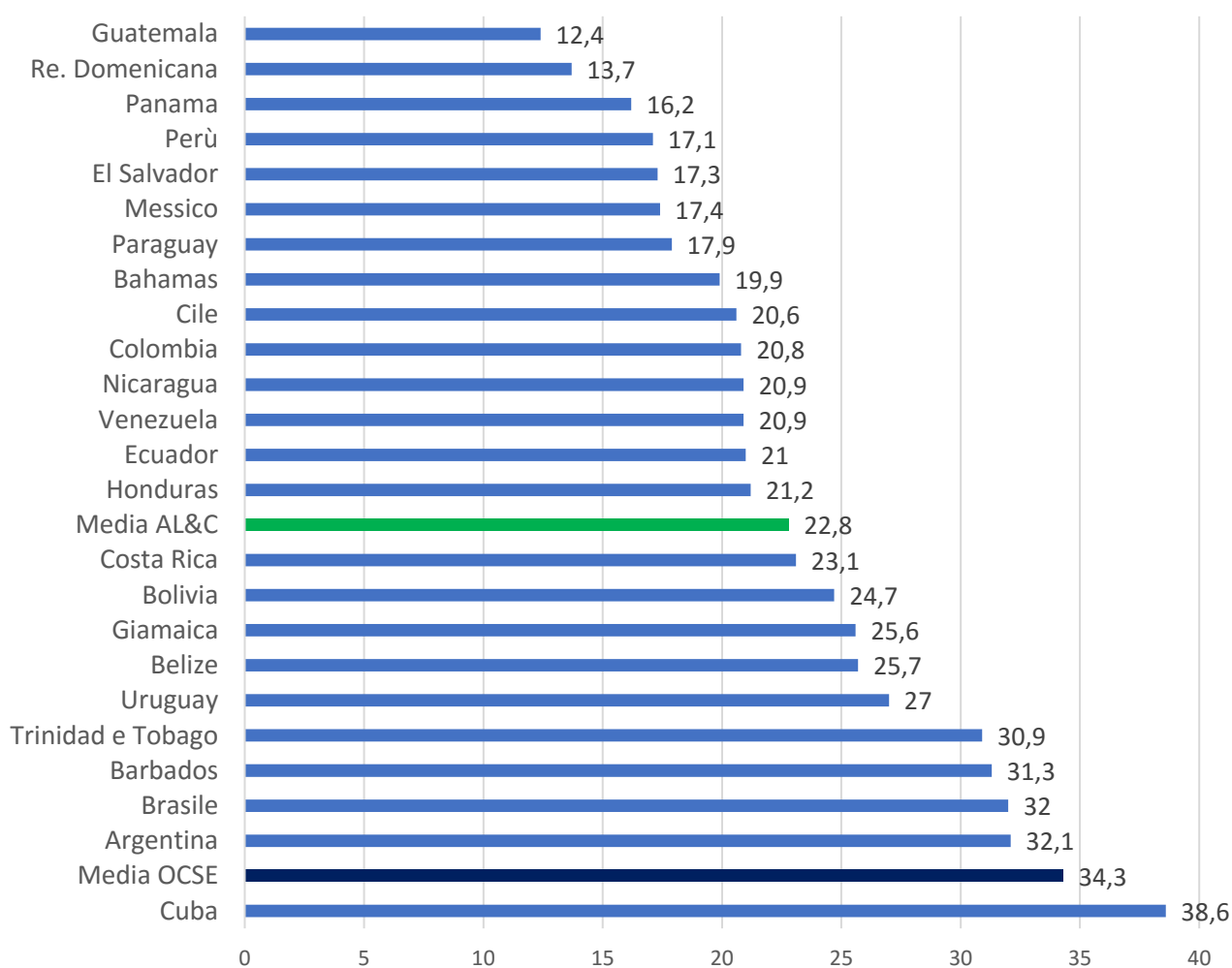
Queste tendenze diffuse in Europa e negli Stati Uniti minano la credibilità del disegno dell'Agenda 2030, che si basa sul presupposto che solo un quadro condiviso a livello multilaterale può essere il fondamento per le trasformazioni strutturali oggi necessarie ovunque per combattere povertà, disuguaglianze, ingiustizie, crisi ambientale. Il corso della globalizzazione impone dei restringimenti agli spazi decisionali nazionali, di cui vi è piena contezza ovunque, America Latina e Caraibi compresi.

Questa contraddizione non può sfuggire: è necessario combattere ovunque povertà, disuguaglianze, ingiustizie e crisi ambientale, ma per poterlo fare occorre maggiore dialogo e cooperazione internazionale. Il modello europeo di welfare state è guardato come modello di riferimento in America Latina e Caraibi, ma l'attuale fase della globalizzazione porta alla crisi del welfare state nazionale da un lato e, al contempo, rende necessario uno sforzo di cooperazione internazionale in nome della giustizia sociale ed economica sul fronte dei sistemi fiscali, per contrastare le pratiche di elusione ed evasione fiscale. Pratiche che sono rese possibili da ordinamenti, diffusi anzitutto nell'UE (Regno Unito in primis) e nei Caraibi, che prevedono scarsi controlli e pochi adempimenti

¹ CEPAL (2017), *The 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals. An opportunity for Latin America and the Caribbean*, UN, Santiago, aprile.

contabili (i cosiddetti paradisi fiscali), ma anche dal ricorso distorsivo su scala globale da parte di imprese multinazionali a meccanismi di sovra- e sotto-fatturazione tra le filiali dello stesso gruppo. Una pratica, quest'ultima, che secondo la CEPAL ha determinato nella regione oltre 30 miliardi di perdite per il fisco latinoamericano dovute a sottofatturazione delle esportazioni, ma anche 70 miliardi di dollari di sovrapproduzione delle importazioni, con conseguenti perdite per il fisco di paesi di altre regioni.

Graf. 1 – Rapporto tra il gettito fiscale e il PIL, % (2015)



Fonte: OECD-CEPAL-BID- Inter-American Center of Tax Administrations (2017)

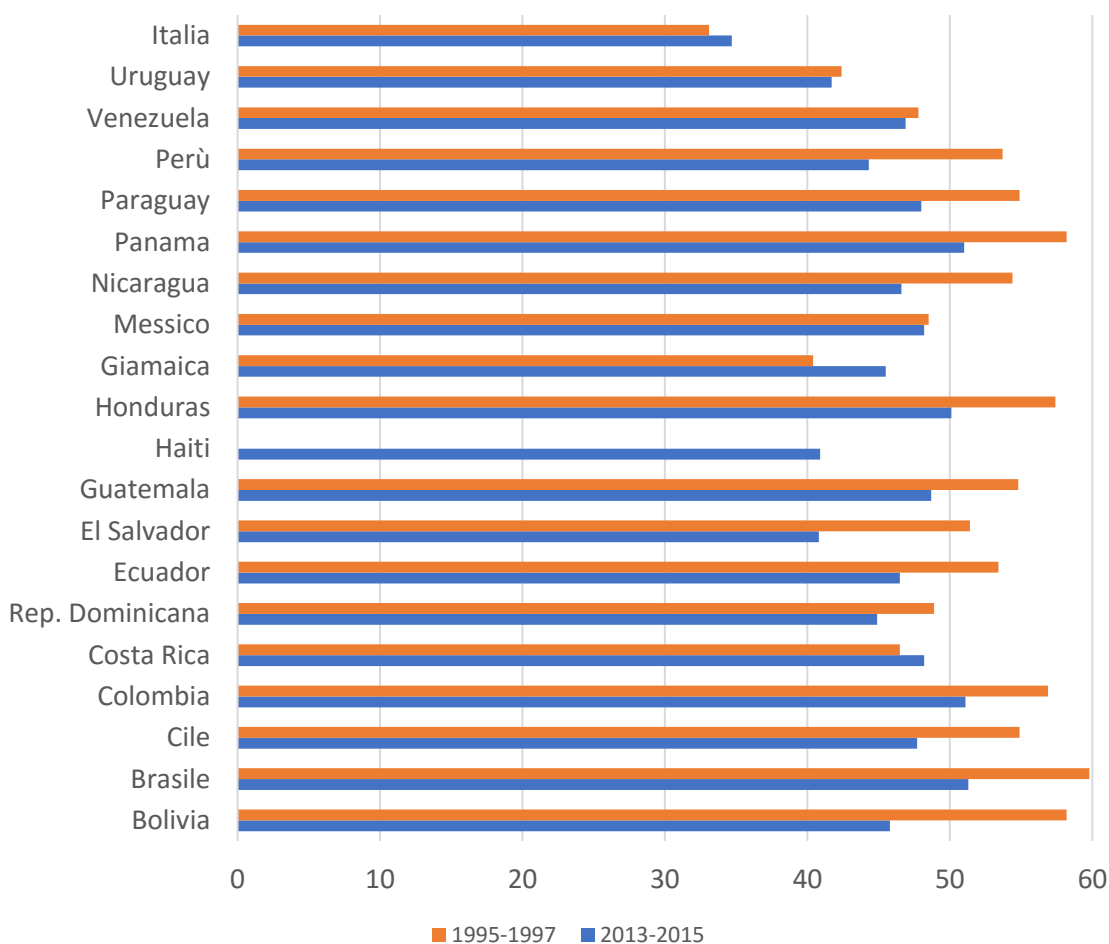
Un recente rapporto congiunto della CEPAL e altre organizzazioni internazionali stima che nel 2015 in America Latina il sistema di prelievo fiscale tramite imposte dirette sul reddito di persone e imprese abbia fatto affluire nelle casse pubbliche un ammontare di risorse pari a circa il 6,8% del PIL prodotto; ma 220 miliardi di dollari, pari al 4,3% del PIL, è l'ammontare stimato di tasse evase. Per quanto riguarda le imposte indirette sul valore aggiunto la situazione è solo un po' migliore (prelievo pari al 6,8% del PIL, ma con un'evasione stimata pari al 2,4% del PIL, cioè 120 miliardi di dollari)². Ovviamente, la situazione è molto eterogenea all'interno della regione: c'è un solo paese – Cuba – che riesce ad assicurare una quota percentuale di tasse rispetto al PIL del 38,6%, che risulta superiore alla media OCSE (34,3%), seguito da Brasile e Argentina che sono al 32%,

² OECD-CEPAL-BID- Inter-American Center of Tax Administrations (2017), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017*, OECD Publishing, Parigi.

comunque al di sopra della media in America Latina e Caraibi che è del 22,8%, per scendere fino ad arrivare a ben otto paesi - Bahamas, Paraguay, Messico, El Salvador, Perù, Panama, Repubblica Dominicana e Guatemala – sotto la soglia del 20%, con il Guatemala che chiude la classifica con un rapporto tasse/PIL pari a solo il 12,4%.

Un sistema fiscale efficiente e trasparente, in quanto meccanismo di redistribuzione del reddito, laddove sia guidato da principi di tassazione progressiva volta a ridurre il divario tra fasce di reddito in nome di principi di equità sociale, prima ancora che di efficienza del sistema, può contribuire in modo determinante - anche attraverso il finanziamento di spese pubbliche espressamente redistributive - a ridurre le disuguaglianze economiche. Si tratta di un terreno su cui c'è ampio spazio d'azione in America Latina e Caraibi, una regione tradizionalmente caratterizzata da elevatissime disuguaglianze.

Graf. 2 – Il livello di disuguaglianza nella distribuzione del reddito in America Latina e Caraibi e, a titolo di confronto, in Italia (coefficiente di Gini, periodo 1995-1997 e 2013-2015)



Fonte: Banca Mondiale, WDI dataset, 2017

I valori del coefficiente di Gini³ mostrano chiaramente come la situazione in America Latina e Caraibi sia molto grave in termini di disuguaglianze economiche: nessuno dei paesi per i quali sono

³ Il coefficiente di Gini è un numero compreso tra 0 ed 1, con valori bassi (inferiori a 0,35) che indicano una distribuzione abbastanza omogenea e con valori alti (superiori a 0,39) che indicano al contrario una distribuzione diseguale, cioè con forte concentrazione dei redditi ed elevata disuguaglianza economica.

disponibili i dati registra valori sotto la soglia di 0,4, laddove l'Italia – che pure non è un esempio particolarmente virtuoso⁴ - registra uno 0,35. La situazione era ancora più grave 20 anni fa, tuttavia i progressi parziali realizzati non possono essere giudicati in nessun modo soddisfacenti.

Molti studi della CEPAL focalizzati sul problema delle disuguaglianze economiche evidenziano come il livello di istruzione, il tipo di impiego e la retribuzione lavorativa siano correlati positivamente e la disuguaglianza possa essere intesa come vera e propria discriminazione e una condanna a minori opportunità di mobilità sociale per alcune fasce di popolazione: donne, persone con disabilità, popolazioni indigene e popolazioni afro-discendenti.

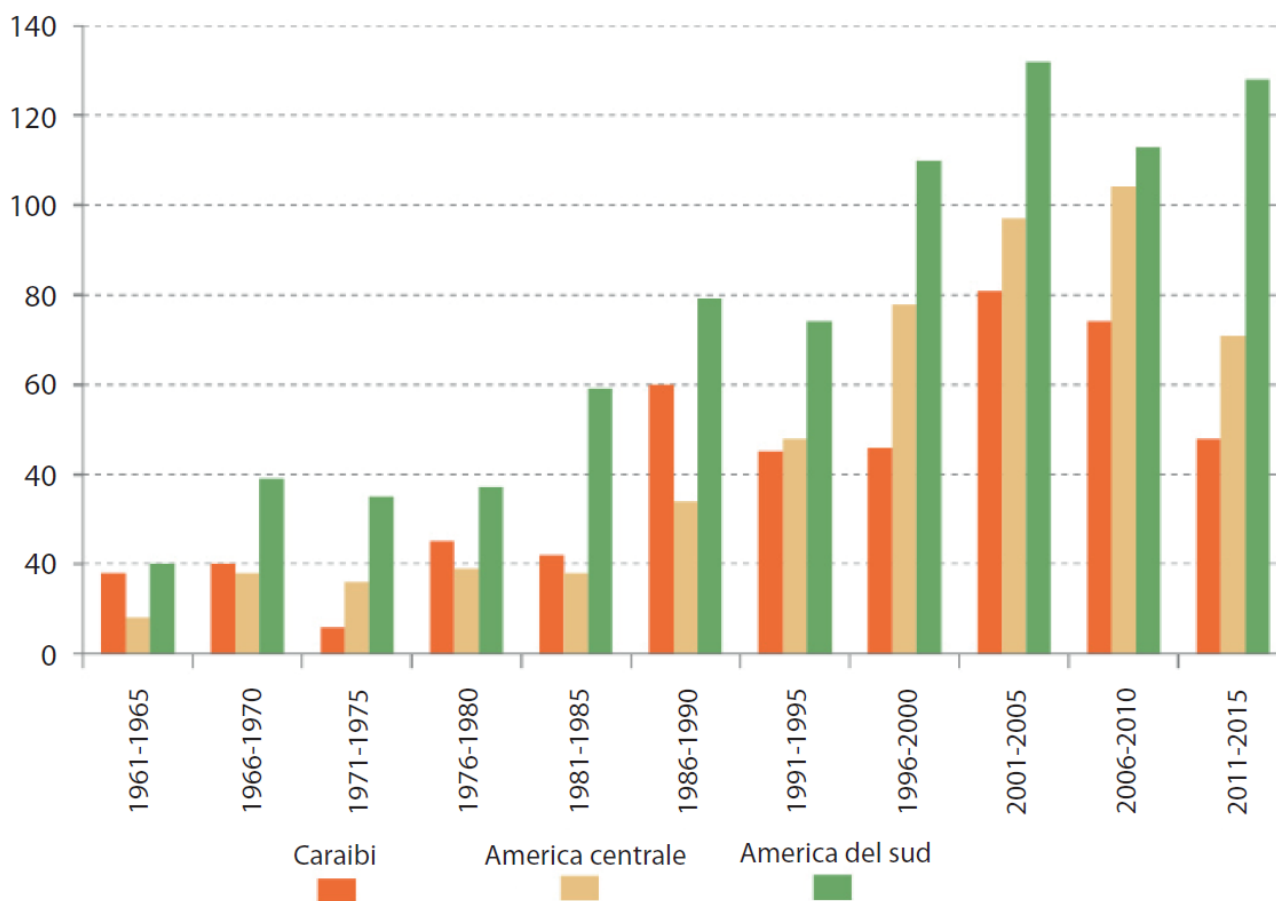
La limitata raccolta di risorse finanziarie tramite l'imposizione fiscale da parte dello Stato, per far fronte alla spesa pubblica e ad altri obiettivi macroeconomici, significa uno spazio ridotto di manovra per le politiche orientate a contrastare le disuguaglianze e promuovere lo sviluppo sostenibile. La situazione è particolarmente critica per i piccoli Stati caraibici, che mediamente tendono ad avere più elevati oneri di servizio del debito (interessi e ammortamento del capitale da ripagare) in proporzione al PIL, essendo al contempo i paesi più vulnerabili dal punto di vista ambientale agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e, quindi, particolarmente bisognosi di politiche di adattamento.

In una prospettiva globale, le grandi potenzialità e ricchezze naturali di America Latina e Caraibi, che ospitano un terzo delle risorse di acqua dolce e oltre un quarto della superficie agricola del pianeta, sono da intendere come un bene comune internazionale, di straordinario valore per la sicurezza alimentare della popolazione anzitutto latinoamericana, ma anche mondiale, come recitava un rapporto della Banca interamericana di sviluppo centrato su come l'America Latina può alimentare il mondo⁵. Al contempo, i cambiamenti ambientali globali, a cominciare da quelli climatici, rendono particolarmente fragile questo patrimonio, mentre dovrebbe essere interesse di tutti tutelarlo. Il fenomeno degli uragani, che spesso colpiscono la regione, dimostra la vulnerabilità dell'ecosistema, delle colture, delle infrastrutture, dei sistemi socio-economici oltre che ambientali; e ad esso si aggiungono altri eventi ambientali estremi connessi ai cambiamenti climatici come aridità e siccità, temperature estreme, alluvioni, frane, tempeste e incendi boschivi e forestali, fenomeno ben noto anche in Italia e su cui non a caso si sono sviluppate attività di cooperazione allo sviluppo tese a contribuire alla diminuzione degli incendi e promuovere attività di sviluppo sostenibile nelle aree d'intervento.

Graf. 3 – Numero di eventi ambientali estremi connessi ai cambiamenti climatici (1961-2015)

⁴ I paesi della Scandinavia sono classici esempi di paesi con disuguaglianze economiche ridotte: la Svezia, per esempio, ha registrato un valore di 0,27 nel 2015.

⁵ G. Truitt Nakata, M. Zeigler (2014), *The next global breadbasket: how Latin America can feed the world. A call to action for addressing challenges and developing solutions*, IDB, Washington, D. C.



Fonte: CEPAL 2017, basato su International Disaster Database EM-DAT

I dati mostrano come nel tempo sia progressivamente aumentato, fino all'inizio del nuovo millennio, il numero degli eventi ambientali estremi connessi ai cambiamenti climatici.

Le diverse dimensioni dello sviluppo sono intrecciate: occorre rafforzare, in uno sforzo coordinato a livello regionale e globale, i sistemi fiscali nazionali per disporre di risorse – sottratte all'erosione fiscale – da destinare a fini di sviluppo inclusivo e sostenibile: per esempio, per incentivare lo sviluppo e la diffusione di tecnologie ecocompatibili, aumentare l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di diossido di carbonio.

A livello mondiale, è in atto la transizione energetica verso un'economia a basse emissioni di diossido di carbonio, ma è troppo lenta per soddisfare gli obiettivi della COP 21 di Parigi sul clima e l'obiettivo di generare il 100% di energia elettrica a emissioni zero entro il 2050. In base sempre ai dati elaborati dalla CEPAL, in America Latina e Caraibi la quota di energie rinnovabili (energia eolica, solare, idroelettrica, oceanica, geotermica, biomassa e biocarburanti) nell'approvvigionamento energetico è scesa dal 28,8% (1990) al 24,2% (2000) per attestarsi al 24,1% (2015), ma il potenziale è enorme nella regione. I dati più recenti indicano che paesi come Cile, Messico, Honduras e Uruguay stanno investendo in proporzione più degli altri nelle fonti rinnovabili, un'area su cui l'UE si è candidata ad essere da esempio a livello mondiale.

Altri fenomeni in corso, parallelamente, sono il rischio di estinzione del 43% delle 69 specie di alberi presenti in Amazzonia entro la fine del secolo e di numerose specie animali nel continente entro i prossimi decenni, la minaccia per la conservazione delle barriere coralline rappresentata dall'aumento delle temperature medie, l'avanzata della savana, il calo di produzione di energia idroelettrica dovuto alla riduzione dei ghiacciai.

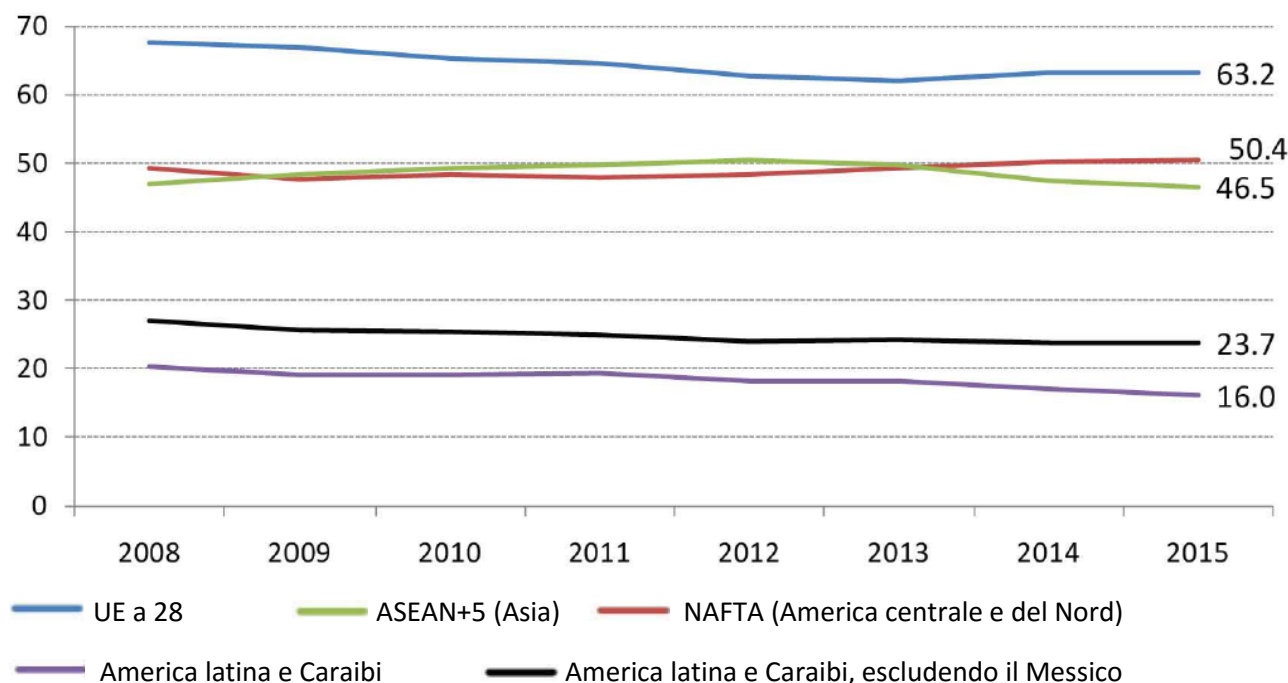
In ragione del vasto e inestimabile patrimonio naturale dell'America Latina e Caraibi, la questione della sostenibilità ambientale non può che essere al centro della trasformazione del modello di

sviluppo, insieme al problema delle disuguaglianze economiche e sociali che trova proprio in questa regione l'espressione più grave a livello mondiale.

Per definizione l'ambiente è un patrimonio globale, cioè sovranazionale e dovrebbe indurre a consolidare processi di integrazione. L'Unione Europea interagisce attraverso gli accordi e il dialogo politico con diverse forme di integrazione sub-regionali: l'America Centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama), la Comunità Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador e Perù), il Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay) e i Caraibi (16 Stati ricompresi nell'Accordo di Cotonou, di cui 14 membri anche della Comunità dei Caraibi o Caricom).

I processi di integrazione avviati nel tempo nella regione sono stati molti. Tuttavia, guardando al livello di integrazione commerciale come *proxy* del processo di costruzione di una comunità sovranazionale, c'è ancora molto cammino da fare.

Graf. 4 – Quota percentuale intra-regionale sul totale delle esportazioni di alcuni raggruppamenti regionali (2008-2015)



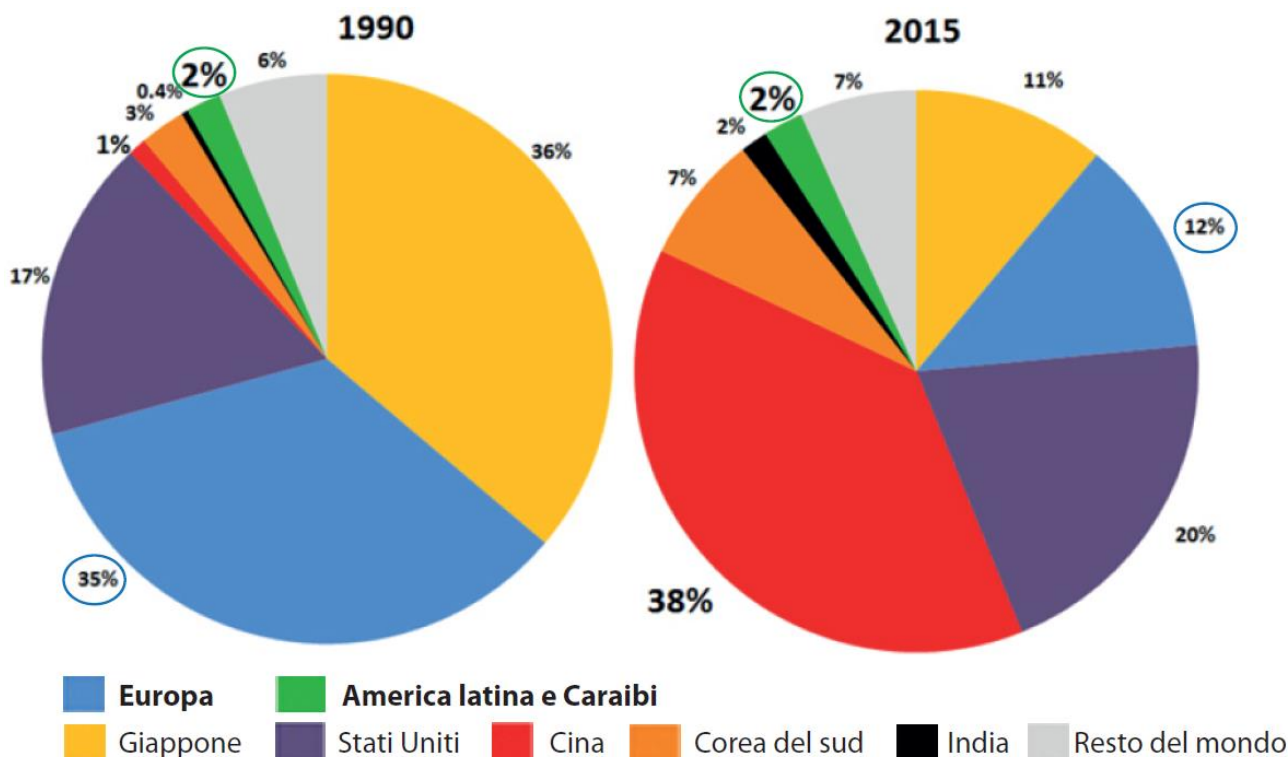
Fonte: CEPAL 2017, basato su Database COMTRADE

Rispetto ai livelli di integrazione commerciale sperimentati nell'UE, ma anche in Asia o nel rapporto tra Messico e America del Nord, il ritardo patito dall'America Latina e Caraibi è evidente: nel 2015 solo il 16% delle esportazioni totali dei paesi della regione era indirizzato verso paesi della stessa regione (la percentuale sale al 23,7% nel caso si escluda dal computo il Messico, poco orientato verso il proprio sud); a titolo di confronto, nel caso dei paesi dell'UE si va oltre il 50%.

Il tema dell'integrazione commerciale e delle interconnessioni si lega a quello della libertà di circolazione e della connettività e delle innovazioni tecnologiche eco-compatibili. In assenza di innovazione e interconnessione, aumenta il rischio di una competizione al ribasso, fondata su bassi salari (fonte di aggravamento delle disuguaglianze) e sullo sfruttamento di risorse naturali non rinnovabili.

Anche in questo ambito specifico - quello dell'innovazione tecnologica compatibile con le sfide degli SDG per l'occupazione, l'ambiente e le disuguaglianze - ci sono naturali interessi comuni, fonti di potenziali alleanze, tra UE e America Latina e Caraibi.

Graf. 5 – Quota percentuale di brevetti su scala mondiale, residenti e non (2008-2015)



Fonte: CEPAL 2017, basato su dati della *World Intellectual Property Organization* (WIPO)

Nel marzo del 2000, a Lisbona, il Consiglio Europeo adottò l'obiettivo strategico di «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale». I dati sulla capacità di innovazione d'impresa non sono facili da raccogliere, né esiste un unico indicatore affidabile. Con le dovute cautele, il dato fornito dall'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (WIPO) relativo al numero di brevetti registrati nei vari uffici brevetti nazionali può essere considerato una prima *proxy*. I numeri evidenziano come sia cambiato il mondo tra il 1990 e il 2015 (il periodo di tempo preso in considerazione per misurare i progressi sul fronte degli MDG), considerando che l'obiettivo proclamato a Lisbona si sarebbe dovuto raggiungere nel 2010.

Stati Uniti e Giappone sono stati fortemente ridimensionati e scalzati dalle posizioni di vetta dalla Cina, in virtù dell'impulso degli incentivi governativi, ma anche dal resto dell'Asia emergente negli anni Novanta (Corea del Sud e India). L'ufficio brevetti cinese è di gran lungo il primo al mondo, avendo superato la soglia di un milione di richieste nel 2015, soprattutto in settori come telecomunicazioni, informatica e tecnologia medica, a dimostrazione del fatto che la Cina è oggi al centro dell'economia mondiale non più tanto per la capacità di copiare e contraffare marchi, ma per inventare in settori di punta. Gli Stati Uniti seguono a molta distanza (526.296), e poi troviamo il Giappone (454.285). L'Europa nel suo complesso - tenendo conto del fatto che esiste un Brevetto europeo per cui la sede nazionale del deposito, cui guardare per il dato individuale dei paesi membri, può offrire una rappresentazione molto parziale della propensione innovativa di un paese⁶ - ha visto ridimensionarsi significativamente la propria quota, scendendo dal 35% del totale mondiale di domande di brevetti (1990) al 12% (2015). Il gap innovativo dell'Europa, almeno così come

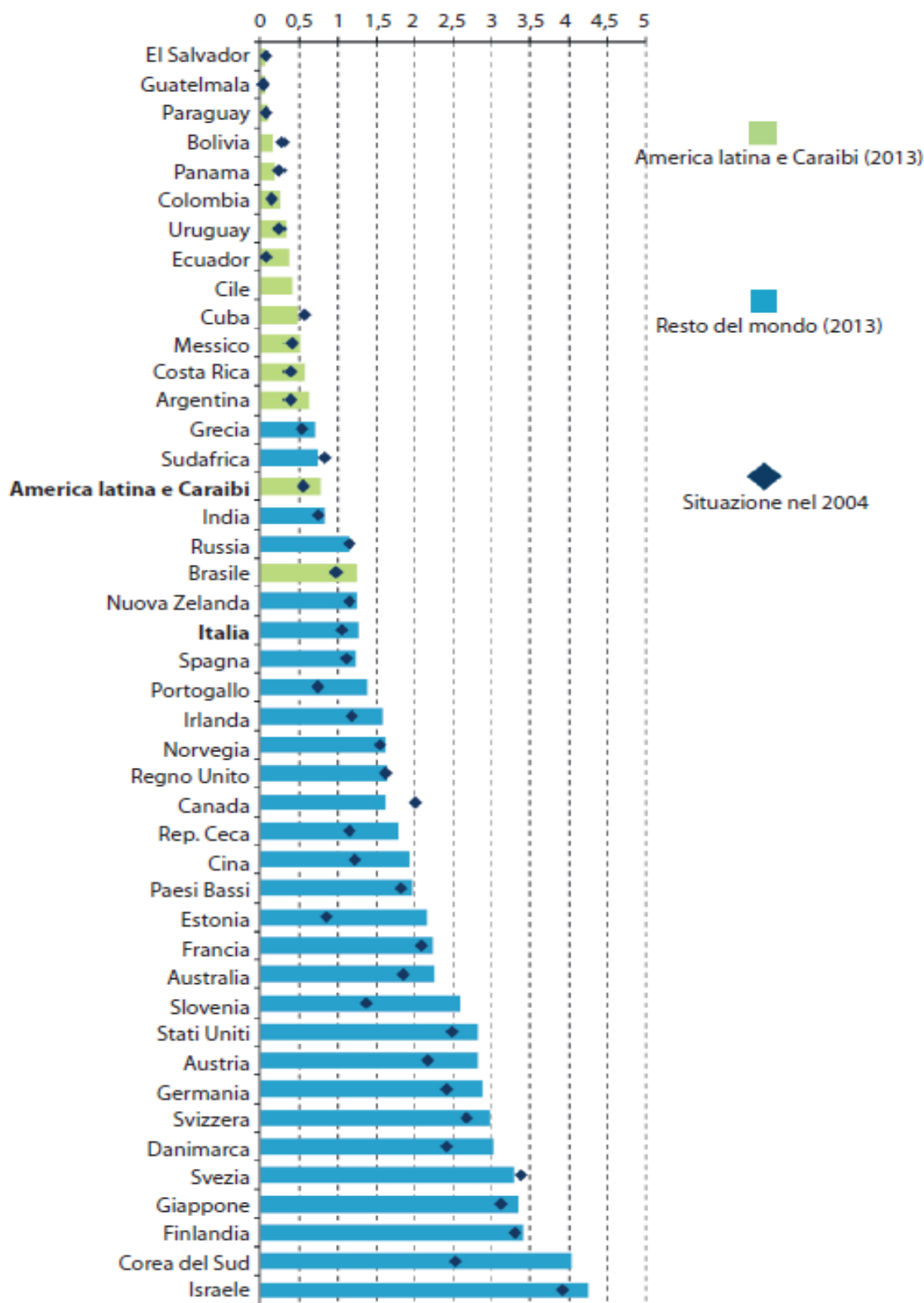
⁶ Volendo guardare ai dati nazionali, quinta in classifica è la Germania, primo paese europeo, con 174.109 richieste, mentre l'Italia, che figura all'undicesimo posto, ne conta 29.288.

rappresentato dai brevetti, si affianca alla posizione di retroguardia di America Latina e Caraibi, stabili a un livello del 2%.

Un dato complementare è l'impegno sul fronte degli investimenti in attività di ricerca e sviluppo, anch'esso da intendere come una *proxy* del grado di innovazione, considerando il fatto che la struttura aziendale prevalente è una determinante chiave di questo dato, per cui sistemi basati su un tessuto di Piccole e medie imprese (PMI) come in Italia tendono ad avere bassi investimenti, prevalenti laddove siano più presenti categorie di grandi imprese (come Francia, Germania, oltre che Stati Uniti)⁷.

Graf. 6 – Investimenti in Ricerca e sviluppo come percentuale del Pil (confronto 2004 e 2013)

⁷ Per inciso, il fatto noto a tutti che il tessuto delle PMI sia la struttura portante del sistema produttivo italiano determina effetti negativi legati alla frammentazione, pone più problemi di connessione coi mercati e di accesso ai finanziamenti, ma crea una specifica area di collaborazione –tradotta in iniziative specifiche di cooperazione allo sviluppo – e interessi comuni con l'America latina e Caraibi, dove le PMI rappresentano il 99% delle imprese presenti e generano il 67% dell'occupazione totale, in base ai dati della Banca interamericana di sviluppo.



Fonte: CEPAL 2017

I dati mostrano come la situazione sia inevitabilmente eterogenea all'interno del continente latinoamericano, come anche tra i paesi europei; tuttavia la quota del PIL destinata a ricerca e sviluppo è tendenzialmente molto bassa in America Latina e Caraibi e margini di incremento caratterizzano tanto quella regione quanto i paesi europei, in particolare mediterranei.

Diversi sono i soggetti, pubblici e privati, chiamati a costruire partenariati tra UE ed America Latina e Caraibi, cui corrispondono le diverse tipologie di flussi finanziari internazionali sin qui indicati:

- il commercio internazionale, di gran lunga prima voce dell'interscambio finanziario;
- gli investimenti diretti esteri che, nonostante forti oscillazioni nel tempo, hanno assicurato nel 2015 quasi 140 miliardi di dollari all'America Latina e Caraibi;
- gli investimenti di portafoglio, ancor più volatili degli IDE e pari, sempre nel 2015, a 60 miliardi di dollari;
- le rimesse dei migranti che, con un andamento di stabile e un continuo incremento nel tempo, hanno superato la soglia dei 60 miliardi di dollari nel 2015;
- gli aiuti pubblici allo sviluppo che, come le rimesse, hanno il pregio della stabilità nel tempo (e quindi maggiore prevedibilità dei flussi e programmabilità degli interventi) ma sono il flusso meno consistente, pari nel 2015 a poco più di 10 miliardi di dollari.

I paesi europei del Mediterraneo, Spagna e Italia in testa, hanno potenzialmente una tradizione di cooperazione che dovrebbe consentire di consolidare alleanze strategiche sui temi trattati e di affrontare le molteplici sfide di comune interesse.

2. Crescita e integrazione nell'economia mondiale

2.1. *Il contesto economico latinoamericano nel quadro internazionale*

L'economia mondiale ha registrato nel 2016 una moderata ma sostenuta ripresa (sia pure accompagnata da tensioni e incertezze legate ai rischi di natura politica) e un aumento dei prezzi delle materie prime, fattore positivo per un'area esportatrice di tali prodotti quale l'America Latina e dai Caraibi. Queste tendenze si sono mantenute nel corso del 2017 con un tasso medio di crescita economica mondiale dell'1,1%, e parallelamente si conferma il miglioramento della dinamica di crescita per l'America Latina e i Caraibi, dopo due anni di contrazione del PIL regionale⁸.

Il rapporto 2017 della CEPAL⁹ fornisce elementi di analisi molto utili per tratteggiare un quadro esauriente dell'economia regionale e delle sue prospettive. Il rapporto prevede che per il 2017 si manterranno le differenze intra-regionali nei tassi di crescita: per l'America del Sud la crescita dovrebbe attestarsi allo 0,6%, in Centroamerica e in Messico al 2,5%, nei Caraibi all'1,2%.

La ripresa dell'economia mondiale è il risultato di quanto avviene sia nei paesi industrializzati sia in quelli in via di sviluppo. Per quanto riguarda le economie emergenti, la CEPAL prevede che il 2017 si chiuderà con un tasso di crescita aggregato del 4,2%. La tendenza generale alla moderata crescita del PIL mondiale non sarà tuttavia ancora sufficiente per riportare il commercio internazionale (anch'esso in espansione) ai livelli pre-crisi finanziaria.

Il quadro generale appare particolarmente interessante per molti paesi emergenti se si considera l'aumento dei prezzi dei prodotti di base (su cui si fondano molte economie di questi paesi), che nell'insieme mostrano un incremento di circa il 12%: fra questi ricordiamo i prodotti del settore energetico (+16%), i metalli e i minerali (+16%), i prodotti del settore primario (+3%).

I mercati finanziari internazionali hanno manifestato una tendenza alla riduzione della volatilità. La percezione di un basso rischio ha determinato un aumento dei flussi di capitali verso le economie emergenti (dato dei primi cinque mesi del 2017). In assenza della percezione di rischi elevati sui mercati, i flussi di capitali verso le economie emergenti sono aumentati, sostenuti dalle migliorate prospettive di crescita.

Le relazioni fra contesto finanziario globale e paesi dell'America Latina e dei Caraibi possono essere in parte spiegate dal cambiamento nella dinamica e nella composizione della liquidità. Tra il 2000 e il 2008 le grandi banche internazionali hanno mantenuto un comportamento prociclico, con un grande aumento del volume degli asset finanziari, soprattutto i cosiddetti derivati. La crisi finanziaria del 2008-2009 ha determinato una forte riduzione del credito, soprattutto nei paesi industrializzati. A partire dal 2010, il ruolo di principali fornitori di liquidità passa, a livello globale, dalle banche al mercato dei titoli. In America Latina e nei Caraibi il settore privato non finanziario è oggi il più importante fornitore di titoli dopo il settore pubblico. L'aumento della partecipazione delle economie dei paesi in via di sviluppo nel mercato dei titoli ha contribuito ad aumentarne l'esposizione debitoria.

⁸ Il subcontinente formato da America Latina e Caraibi è suddiviso, in questo testo, in tre macro-aree: l'area nord, costituita da Messico, paesi centroamericani (Belize, Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panama), Haiti e Repubblica Dominicana, paesi in cui è suddivisa l'isola caraibica di Hispaniola; l'area sud, costituita da Colombia, Venezuela, Brasile, Ecuador, Perù, Bolivia, Argentina, Cile, Uruguay, Paraguay); i Caraibi, composti da tutti i paesi insulari (eccettuati i due già compresi nell'area nord) più Suriname e Guyana, paesi del Sudamerica che si affacciano sul Mar dei Caraibi. Per effetto del suo sistema economico e per la sua particolare situazione nel commercio internazionale a causa dell'embargo imposto dagli Stati Uniti, Cuba non è inclusa in questa analisi.

⁹ CEPAL (2017), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. La dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento*, ONU.

La crescita reale e la ridotta volatilità finanziaria sono controbilanciate dall'instabilità politica e dal rafforzamento di politiche protezionistiche.

Dal punto di vista regionale, si prevede che nel 2017 la bilancia delle partite correnti si mantenga a livelli analoghi a quelli del 2016, intorno al -1,9% del PIL. Il saldo positivo dei beni continuerà a crescere grazie a una crescita delle esportazioni maggiore di quella delle importazioni.

L'aumento dei prezzi dei prodotti di base sta determinando un aumento nel valore complessivo delle esportazioni, che entro la fine del 2017 dovrebbe attestarsi intorno all'8%, da attribuirsi per un quarto all'aumento del volume e per tre quarti all'aumento dei prezzi.

Nei paesi dell'America Latina e dei Caraibi nei primi mesi del 2017 si registra un aumento dell'1,1% della domanda interna, spinta dai consumi privati – sostenuti anche dall'aumento delle rimesse dall'estero – che hanno compensato riduzioni negli investimenti fissi e nella spesa pubblica.

Queste tendenze di crescita sono però contraddette dalla contrazione del mercato del lavoro, con aumenti del tasso di disoccupazione urbana che si avvicinano al 10% e con un'espansione del già consistente settore informale.

Nel primo trimestre del 2017 il mercato del lavoro a livello regionale ha proseguito nel suo trend negativo, determinato da una nuova caduta del tasso di occupazione urbana rispetto allo stesso periodo del 2016, in un contesto in cui aumenta l'offerta di forza lavoro. Il settore informale dell'economia continua a costituire una componente strutturale del mercato del lavoro, raggiungendo in alcuni paesi il 50% della forza lavoro occupata in condizioni di autoimpiego e bassa qualità.

Per quanto riguarda il deficit fiscale, la situazione è diversificata. Nell'area che comprende Messico, Centroamerica, Haiti e la Repubblica Dominicana, si prevede un aumento medio al 2,4% del PIL, a causa principalmente di un rallentamento nella crescita delle entrate pubbliche. In America del Sud, invece, la tendenza è a una riduzione che dovrebbe portare il deficit al di sotto del 4% contro il 4,2% del 2016, attraverso il taglio della spesa pubblica. Negli altri paesi caraibici la tendenza è a un aumento del deficit dal 2,1% al 2,3%.

Il debito pubblico medio dei paesi latinoamericani è del 37,3% del PIL, con un rallentamento del ritmo di crescita. In diminuzione l'alto livello di indebitamento dei paesi caraibici, che dal 74,2% dovrebbe scendere al di sotto del 73%.

Il sistema fiscale latinoamericano, tradizionalmente debole e inefficiente, è migliorato negli ultimi anni. Per il 2017 si prevede una leggera diminuzione delle entrate rispetto all'anno precedente (dal 18,3% al 18,1%) a causa del venir meno degli effetti del condono fiscale praticato nel 2016 da molti governi. Nei paesi caraibici si dovrebbe passare nel complesso dal 24,4% al 27,7%, in una situazione molto diversificata fra un paese e l'altro.

Per l'America del Sud il 2017 dovrebbe chiudersi con una riduzione della spesa pubblica dovuta a tagli nelle spese in conto capitale, mentre per Messico, Centroamerica, Haiti e Repubblica Dominicana si prevede che la spesa pubblica rimanga stabile intorno al 7%. La complessiva riduzione della spesa pubblica in America Latina è determinata soprattutto da tagli nelle spese in conto capitale. Nei Caraibi la spesa pubblica in conto capitale è in aumento per via degli investimenti necessari per far fronte all'impatto distruttivo dell'uragano Matthew nell'ottobre 2016.

Come nel 2016, la dinamica delle valute della regione è stata nei primi quattro mesi del 2017 piuttosto disomogenea. In generale le valute sudamericane si sono rafforzate, mentre le economie del nord del subcontinente hanno assistito a deprezzamenti.

Nei primi cinque mesi del 2017 le riserve internazionali dei paesi dell'area sono aumentate del 2,2% rispetto al valore registrato alla chiusura del 2016; ciò è dovuto quasi totalmente a Brasile e Argentina.

A partire dal secondo semestre del 2016, l'inflazione media di queste economie si è ridotta, anche se in alcuni paesi continua ad essere al di sopra del 20%. Fra giugno 2016 e maggio 2017

l'inflazione è scesa nei paesi dell'America del Sud e nei paesi caraibici, mentre è aumentata in Messico, in Centroamerica, ad Haiti e nella Repubblica Dominicana.

La dinamica del ciclo mondiale è oggi spinta soprattutto dai consumi privati e dalla spesa pubblica, assai meno da un'aumentata capacità produttiva. Dal punto di vista dell'America Latina e dei Caraibi questo nuovo contesto mondiale, caratterizzato da un minore dinamismo della domanda esterna e dalla globalizzazione finanziaria, ha fatto sì che le spinte esterne sulla regione si trasmettano soprattutto attraverso il canale commerciale. I paesi produttori ed esportatori di idrocarburi e di prodotti minerali sono stati i più colpiti dal contesto esterno.

La globalizzazione finanziaria e l'intensità dei flussi finanziari verso la regione hanno determinato l'aumento dell'indebitamento di famiglie e operatori economici non finanziari, a causa dell'aumento del credito verso il settore privato e dell'utilizzo di risorse provenienti dal mercato internazionale dei titoli.

Le esportazioni non sembrano oggi poter costituire l'unica leva per la riattivazione della crescita dei paesi dell'area, visto lo scarso dinamismo della domanda aggregata a livello mondiale che non può essere compensato neanche con lo strumento delle svalutazioni competitive. D'altra parte, un'eccessiva espansione del consumo privato per stimolare la domanda potrebbe portare, in questo contesto, a livelli insostenibili di indebitamento delle famiglie.

Una prima sfida è, dunque, quella di cambiare la dinamica del ciclo, affidando un maggiore ruolo alla politica fiscale e agli investimenti pubblici per modernizzare e ampliare la struttura produttiva dei paesi della regione. Questo implica, secondo la CEPAL, rafforzare il quadro anti-ciclico della politica fiscale e sostenere il ruolo degli investimenti pubblici, accompagnando queste misure alla stabilizzazione del credito e a una politica monetaria che sostenga gli investimenti.

Dal quadro descritto deriva però anche una seconda sfida: la costruzione di un processo di integrazione latinoamericana capace di confrontarsi con i grandi blocchi economici mondiali. Vi è ormai un consenso unanime sul ruolo che i sistemi di piccole e medie imprese possono giocare per un riposizionamento competitivo dell'America Latina e dei Caraibi nello scenario economico internazionale, per la loro flessibilità, per capacità di adattamento ai mutamenti nei mercati e nella domanda, per le potenzialità in termini di creazione di posti di lavoro di qualità. Da questo punto di vista, il sistema italiano è un punto di riferimento ai fini di collaborazioni nel disegno di politiche pubbliche volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale e territoriale, oltre che per la creazione di sinergie fra il sistema imprenditoriale italiano e i sistemi latinoamericani.

2.2. *Un processo promettente di integrazione: l'Alleanza del Pacifico*

L'America Latina presenta un'ampia gamma di strumenti di integrazione regionale e sub-regionale: tra gli altri, il Sistema dell'Integrazione Centroamericana (SICA), il Mercato Comune del Sud (Mercosur), UNASUR (Unione delle nazioni sudamericane), l'Alleanza del Pacifico. Quest'ultima costituisce un esempio particolarmente interessante per le dimensioni, il profilo dei paesi promotori e i campi di attività che caratterizzano questo processo di integrazione.

L'Alleanza del Pacifico è un'iniziativa che supera la logica delle aree geografiche sub-regionali (area mesoamericana, area andina, ecc.) e cerca di costruire una proposta continentale alle sfide dell'internazionalizzazione, soprattutto sul piano degli scambi commerciali. Promossa nel 2011 da Messico, Colombia, Cile e Perù attraverso la Dichiarazione di Lima, si pone l'obiettivo di integrare le economie dei paesi membri per rafforzarne la competitività e la capacità di promuovere rapporti commerciali con i paesi asiatici che si affacciano sul Pacifico e con i paesi dell'Oceania. Panama e Costa Rica sono candidati a un prossimo ingresso come membri a pieno titolo. Ad oggi sono 47 i paesi osservatori, fra cui l'Italia.

La Dichiarazione di Lima propone come agenda prioritaria:

- a) la libertà di movimento delle persone, in particolare coloro che si spostano per affari e commercio, con azioni che includano la cooperazione fra le polizie dei paesi aderenti;
- b) il commercio e l'integrazione economica, anche attraverso la cooperazione in materia doganale e l'eliminazione dei dazi interni;
- c) facilitazioni per servizi e capitali, con la possibilità di integrare anche le borse valori;
- d) cooperazione nella risoluzione di contenziosi;
- e) creazione di gruppi tecnici per ciascun punto dell'agenda.

Con oltre 217 milioni di abitanti, i paesi dell'Alleanza del Pacifico rappresentano più di un terzo della popolazione latinoamericana e il 41% del PIL di America Latina e Caraibi. Secondo la Banca Mondiale¹⁰, i quattro paesi membri dell'Alleanza sono nell'area quelli che presentano le migliori condizioni per investimenti e rapporti commerciali; per l'UNCTAD (la Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo), i quattro paesi dell'Alleanza del Pacifico presentano un'alta attrazione di investimenti diretti esteri e al contempo un alto potenziale non ancora utilizzato. L'attrazione di investimenti esterni e l'integrazione intra-regionale sono oggi rafforzate dal protezionismo verso cui si stanno orientando gli Stati Uniti d'America sotto l'amministrazione Trump. Ciò sta portando, tra l'altro, a un avvicinamento tra Alleanza del Pacifico e Mercosur, il mercato comune che comprende Argentina, Brasile, Uruguay e Paraguay.

Il commercio totale dei paesi dell'Alleanza del Pacifico è stato nel 2016 di circa un miliardo di dollari, il valore più alto fra i blocchi economici latinoamericani e che si avvicina a quello del Giappone (1,25 miliardi di dollari).

Box: Lo sviluppo economico nel lavoro dei Parlamenti nazionali

In tutti i Parlamenti latinoamericani sono presenti commissioni che si occupano dei diversi temi delle politiche pubbliche, fra cui quelli legati allo sviluppo economico e agli scambi intra- ed extraregionali. Per ciascun paese abbiamo individuato le commissioni che si occupano di questi argomenti e, laddove possibile, abbiamo individuato – senza alcuna pretesa di esaustività - tematiche che offrono spunti per una collaborazione fra questi paesi e il sistema italiano¹¹.

In **Messico** è da segnalare la Commissione parlamentare sulla Competitività, che si occupa anche di produttività, promozione degli investimenti e dell'occupazione. Fra i temi di cui si sta impegnando vi è la legislazione relativa a zone economiche speciali per le aree più arretrate del paese e per aree di interconnessione spaziale strategica per il commercio nazionale e internazionale. La Commissione Economia tratta i temi legati alla promozione cooperativa e all'economia sociale, e ha affrontato di recente la riforma della legislazione sulle società cooperative.

In **Guatemala** la commissione che affronta i temi qui trattati è quella per l'Economia e il Commercio Estero. Tra i suoi impegni sono da segnalare la messa a punto di iniziative per lo sviluppo di microimprese produttive e la legge sulle Zone Franche.

¹⁰ Banca Mondiale, *Doing Business 2017*.

¹¹ Nei paesi con sistema bicamerale abbiamo rilevato una sostanziale corrispondenza fra le commissioni della Camera dei Deputati e quelle del Senato. Abbiamo quindi scelto di far riferimento alla "commissione X" intendendo in questo modo entrambe le commissioni dei due rami dell'Assemblea legislativa. I paesi che hanno sistema bicamerale sono Messico, Colombia, Bolivia, Cile, Brasile, Paraguay, Uruguay, Argentina, Repubblica Dominicana e Haiti. Hanno invece sistema monocamerale Guatemala, Honduras, El Salvador, Belize, Nicaragua, Costa Rica, Panama, Perù, Venezuela e Cuba.

La commissione che in **Belize** tratta le tematiche dell'inserimento del paese nell'economia internazionale è quella che si occupa di Fiscalità, sistema bancario, importazioni/esportazioni, salari, tassi di cambio, debito pubblico.

In **Honduras** le commissioni che si interessano a questi temi sono tre: Relazioni Internazionali e Sviluppo Regionale, Finanze e Cooperazione Esterna, Promozione degli Investimenti.

In **El Salvador**, la Commissione Economia sta trattando il tema degli incentivi per lo sviluppo economico del paese. Tra i temi di sua competenza vi sono anche energia, telefonia e idrocarburi.

La commissione parlamentare di riferimento in **Costarica** è quella per gli Affari economici.

In **Nicaragua** vi è la commissione parlamentare per la Produzione, l'Economia e il Bilancio. Fra i temi di cui si sta occupando vi è il rafforzamento del settore energetico, la filiera produttiva e commerciale delle sementi, la compensazione per lavoratori che hanno perso il posto di lavoro a causa delle privatizzazioni.

A **Panama**, la commissione che si occupa dei temi in questione è Commercio e Affari Economici.

In **Colombia**, la Seconda Commissione Permanente si occupa tra l'altro di commercio estero, integrazione economica, politica portuale e zone franche.

In **Bolivia** la commissione competente è quella per l'Economia plurale, la Produzione, l'Industria e l'Industrializzazione. Si articola in due Comitati: il primo si occupa di energia, idrocarburi, miniere e metallurgia, mentre il secondo si occupa di Economia plurale, Sviluppo produttivo, Opere pubbliche e Infrastrutture.

In **Ecuador**, la commissione per lo Sviluppo Economico, lo Sviluppo Produttivo e la Microimpresa ha recentemente affrontato il tema della regolazione del settore dell'artigianato e dei mestieri.

La commissione competente nel Parlamento del **Cile** si occupa di Sviluppo Economico, Piccole, Medie e microimprese, turismo e protezione del consumatore. Quest'ultimo tema è stato di recente affrontato in modo approfondito.

In **Argentina** le commissioni di interesse sono due: quella per la Scienza, la Tecnologia e l'Innovazione produttiva, e quella per le economie e lo sviluppo regionale (territoriale). Un'attenzione particolare è rivolta alla promozione dello sviluppo locale attraverso PMI e cooperative.

Nel Parlamento del **Perù** le commissioni di riferimento sono quelle che si occupano di economia e sistema finanziario, piccole e medie imprese, difesa del consumatore.

In **Brasile** la commissione per lo Sviluppo Economico si sta occupando, tra l'altro, della gestione del franchising, del mercato immobiliare, della promozione dell'economia "creativa" (artigianato, editoria, moda...).

In **Uruguay** esiste la commissione Industria, Commercio, Turismo e Cooperativismo.

In **Paraguay** la commissione di riferimento è quella su Industria, Commercio, Turismo e Cooperativismo.

Nella **Repubblica Dominicana** esistono due commissioni di interesse: quella su Economia, Pianificazione e Sviluppo e quella su Industria, Commercio e Zone Franche.

Il Parlamento di **Haiti** ha una commissione su Economia, Finanza e Bilancio.

Il Parlamento di **Cuba**, infine, ha la Commissione per gli Affari Economici.

In questa breve rassegna non abbiamo incluso il Parlamento del **Venezuela**. In questo paese l'attività parlamentare è formalmente sospesa, essendo l'Assemblea Nazionale (Parlamento) sostituita dall'Assemblea Nazionale Costituente eletta nello scorso mese di luglio. I partiti di opposizione non hanno preso parte all'elezione dell'Assemblea Costituente e non ne riconoscono l'autorità, mentre il governo del presidente Maduro ha sciolto l'Assemblea Nazionale (in cui la maggioranza è dei partiti di opposizione) trasferendone i poteri all'Assemblea Costituente, composta esclusivamente da deputati del blocco che sostiene l'attuale governo.

3. La connettività

L'accesso a Internet è uno strumento fondamentale per l'innovazione scientifica e tecnologica, per la diffusione della cultura, per l'inclusione sociale e la coesione territoriale.

Fra il 2010 e il 2015 la diffusione di Internet in America Latina e nei Caraibi è cresciuta in modo impetuoso. Secondo dati forniti dalla CEPAL, la quota di abitanti del sub-continente che hanno accesso alla rete è passata dal 35 al 55%.¹² Nello stesso tempo, il costo della connessione mensile via banda larga è passato dal 18% del salario medio al 2%.

Il 90% degli utenti si collega via smartphone, uno strumento che ha una larghissima diffusione in tutta l'America Latina.

Questo quadro d'insieme non deve nascondere i problemi relativi alla qualità e all'equità dell'accesso a Internet. In quanto alla qualità, nel 2015 in nessun paese della regione gli utenti con accesso a una velocità pari o superiore a 15 Mb raggiungeva il 5%, mentre nello stesso anno il valore medio nei paesi OCSE era intorno al 50%. Vi sono inoltre differenze notevoli fra zone rurali e urbane, con una forbice di circa 41 punti percentuali. L'inequità si manifesta anche fra quintili della distribuzione del reddito: i maggiori aumenti nell'accessibilità riguardano i quintili più ricchi, assai meno quelli più poveri.

Vi sono notevoli differenze anche fra i paesi: lo studio della CEPAL rileva che nel 2015 tre paesi avevano una penetrazione della rete al di sotto del 15%, 15 fra il 15% e il 45%, tre fra il 45% e il 56% e tre erano intorno al 60%. L'accesso a Internet è strettamente correlato, secondo la CEPAL, alla distribuzione del reddito all'interno di ciascun paese e alla distribuzione territoriale dei nuclei abitati e dei ripetitori, distribuzione che svantaggia i settori sociali meno integrati.

È tuttavia da rilevare che con l'aumento dell'accesso a Internet si creano situazioni di minore disegualianza. Alcuni dati forniti dalla CEPAL di raffronto tra il 2010 e il 2014 mostrano questa tendenza: in Costa Rica il coefficiente di Gini riguardante la possibilità di accesso a Internet è passato in tale periodo dallo 0,5% allo 0,2% e così è avvenuto in numerosi altri paesi.

Box: I temi della connettività nel lavoro dei Parlamenti nazionali

In **Messico** la commissione competente è la commissione Comunicazioni.

In **Guatemala** è attiva la commissione Comunicazioni, trasporti e opere pubbliche.

In **Belize** il riferimento è costituito dalla commissione Servizi pubblici, trasporti e comunicazioni.

In **Honduras** la commissione è Scienza e tecnologia.

In **El Salvador** la commissione competente è Opere pubbliche.

In **Nicaragua** è presente la commissione Infrastrutture e servizi pubblici.

In **Costarica** la commissione è Tecnologia e istruzione.

Per **Panama** la commissione di riferimento è Comunicazioni e trasporti.

In **Colombia** è presente la commissione Trasporti e comunicazioni.

Non è stato possibile individuare in **Bolivia** una commissione cui questo tema sia esplicitamente attribuito.

Anche per l'**Ecuador** non è stato possibile individuare una commissione cui questo tema sia esplicitamente attribuito.

In **Cile** la commissione competente è Scienza e tecnologia.

¹² CEPAL, *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016*.

Il Parlamento dell'**Argentina** ha la commissione Comunicazioni e Informatica, che ha di recente affrontato il tema del riconoscimento dell'accesso a Internet come diritto umano.

In **Perù** la commissione di riferimento è Scienza, innovazione e tecnologia.

In **Brasile** il tema è trattato dalla commissione Scienza, comunicazioni e informativa, che si sta occupando dell'aggiornamento della legge sulla gestione di internet.

In **Paraguay** è attiva la commissione Opere pubbliche, servizi e comunicazioni.

In **Uruguay** il tema è seguito dalla commissione Trasporti, comunicazioni e opere pubbliche.

Nella **Repubblica Dominicana** è attiva la commissione Tecnologie dell'informazione e comunicazioni.

Ad **Haiti** il tema è affrontato dalla commissione Lavori pubblici, trasporti e telecomunicazioni.

A **Cuba** l'argomento rientra nelle attribuzioni della commissione Educazione, cultura, scienza, tecnologia e ambiente.

In questa lista non è inserito il Venezuela per le ragioni illustrate nel capitolo sull'economia, cap. 2.

4. Lo sviluppo sostenibile

Il dibattito latinoamericano sullo sviluppo sostenibile intreccia tematiche di varia natura, accomunate dalla necessità di costruire processi che aiutino a costruire società più eque, nei confronti sia di coloro che le compongono sia dell'ambiente che le ospita. In sostanza, possiamo individuare quattro grandi filoni che confluiscono nell'idea di sviluppo sostenibile che si sta facendo strada nelle società e anche nelle politiche latinoamericane:

- a) Sostenibilità ambientale
- b) Equità di genere, in particolare attraverso il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo delle donne
- c) Inclusione sociale delle grandi fasce di popolazione oggi ai margini della modernizzazione e del progresso
- d) Inclusione sociale, politica e culturale delle popolazioni indigene.

Per quanto riguarda la **sostenibilità ambientale**, questa coinvolge la produzione e il consumo sostenibili e la difesa delle risorse naturali, anche a fronte delle sfide generate dal cambiamento climatico. Una crescente attenzione dev'essere riservata, in questo quadro, alla gestione dei prodotti chimici e al trattamento dei rifiuti, temi chiave per la sostenibilità degli insediamenti umani, delle attività minerarie e del sistema dei trasporti. I temi trasversali che su questo aspetto dominano l'agenda dello sviluppo sostenibile di tutti i paesi latinoamericani sono stati messi a fuoco con efficacia nel Forum su Applicazione Regionale dello Sviluppo Sostenibile (attività preparatoria della XVIII sessione della Commissione sullo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite), tenutasi ad Antigua, Guatemala nel novembre 2009¹³:

- a) informazione, educazione, sensibilizzazione;
- b) rafforzamento delle capacità della pubblica amministrazione;
- c) elaborazione e diffusione di strategie di sicurezza alimentare e lotta alla povertà che abbiano impatto positivo sull'ambiente, sì da garantire la replicabilità di tali strategie;

¹³ CEPAL, *El Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Tendencias, avances y desafíos en materia de consumo Y producción sostenibles, minería, transporte, productos químicos y gestión de residuos*, 2010. Il documento costituisce il rapporto sull'America Latina e dai Caraibi per la Commissione ed è il prodotto di un documento preparatorio della CEPAL arricchito da quanto dibattuto e deciso durante il Forum.

- d) alleanze pubblico-privato e approcci multi-attoriali;
- e) cooperazione regionale;
- g) approcci sub-regionali basati sulla collaborazione fra governi;
- f) cooperazione internazionale e trasferimento di tecnologia.

L'informazione, l'educazione, la formazione, la sensibilizzazione dell'opinione pubblica sono strumenti indispensabili per avanzare nella sostenibilità dello sviluppo economico. È diffusa la consapevolezza della necessità di investire nell'analisi dei costi ambientali e sociali per comportamenti attivi come l'estrazione mineraria, o passivi come nel caso dell'inalazione di sostanze chimiche tossiche, in modo che questi temi diventino parte integrante delle politiche pubbliche, anche recuperando elementi e valori provenienti dalle culture tradizionali autoctone. Ancora lungo è tuttavia il cammino da percorrere per un profondo risanamento ambientale di paesi in cui sono ancora molto alti i livelli di inquinamento di aria e acque, nonché l'uso di materiali tossici e pericolosi come l'amianto.

Per la creazione di contesti favorevoli allo sviluppo sostenibile, il **rafforzamento delle capacità degli Stati** in tema di *governance*, controllo, accompagnamento, gestione, negoziati internazionali, richiede investimenti per i quali è necessario invertire l'attuale tendenza prevalente alla contrazione degli apparati statali, subnazionali e locali. Lo sviluppo sostenibile richiede anche una dinamica **cooperazione pubblico-privato** che permetta di trasformare gli obiettivi delle politiche e gli strumenti legislativi in azioni concrete, realizzare trasferimenti tecnologici, sviluppare rapporti produttivi fra attività estrattive ed economie locali, attivare finanziamenti per l'attività delle imprese. La **cooperazione regionale** fra i paesi dell'intero sub-continente latinoamericano e caraibico può aiutare gli Stati a coordinarsi fra loro nelle sedi internazionali, definendo posizioni unitarie su temi prioritari, informandosi reciprocamente su esperienze di successo nel conseguimento di obiettivi di comune interesse, adottando standard omogenei nelle rispettive politiche relative a commercio e investimenti, in modo da evitare distorsioni sul piano internazionale, coordinando le politiche su integrazione e infrastrutture in un quadro di sostenibilità ambientale. Emerge inoltre la necessità di **approcci di carattere subregionale**, che tengano conto delle differenze fra le aree in cui si articola in sub-continente: il Messico, paese-ponte fra il Nord e il Centrosud, il Centroamerica, i Caraibi, l'area andina, il Brasile, i paesi del Sudamerica meridionale.

Per poter raggiungere gli obiettivi strategici definiti dalle politiche di sviluppo sostenibile e rispettare gli impegni assunti sul piano internazionale, i paesi latinoamericani e caraibici attribuiscono un ruolo centrale alla **cooperazione in campo tecnologico e al trasferimento di tecnologie**. A questo proposito emergono due orientamenti complementari: da una parte, l'adozione di incentivi per l'innovazione tecnologica in funzione di una maggiore sostenibilità ambientale, dall'altra richieste diffuse affinché la cooperazione internazionale renda possibili tali politiche: in passato si sono firmati protocolli internazionali e sono state lanciate politiche nazionali senza disporre delle risorse necessarie per la loro realizzazione.

Lo sviluppo sostenibile richiede anche la valorizzazione del ruolo e delle capacità di gestione delle risorse da parte delle donne. **L'uguaglianza di genere** è ancora un obiettivo piuttosto lontano in quasi tutti i paesi latinoamericani, in cui la cultura maschilista e patriarcale ha radici molto profonde. Programmi e iniziative legislative stanno costruendo un quadro positivo per un'evoluzione sostanziale, ma nella società esistono ancora barriere materiali e immateriali che impediscono alle donne la piena conquista dei diritti, anche quelli formalmente riconosciuti. Oltre alla promulgazione di leggi e norme che favoriscano l'esercizio di tali diritti, si stanno promuovendo progetti per la divulgazione di dati statistici e indicatori che misurino l'effettiva eguaglianza sociale e lavorativa e più in generale il reale riconoscimento delle donne nell'economia, nella cultura, nella famiglia, nella sicurezza alimentare e nella capacità di adattare comportamenti alle sfide del cambiamento climatico. È tuttavia un fatto che le tematiche che maggiormente interessano le donne,

come quelle relative alla salute sessuale e riproduttiva, siano fra quelle più in basso nella lista delle priorità dei legislatori.

Senza **eliminazione della povertà**, difficilmente lo sviluppo potrà essere socialmente e ambientalmente sostenibile. In questi ultimi decenni la povertà in America Latina e nei Caraibi è diminuita, ma non vi è stata un'effettiva redistribuzione della ricchezza. Si tratta dell'area che presenta le più grandi differenze sociali al mondo. Ciò sta determinando l'interesse di molti governi verso approcci che si avvicinano all'idea europea della coesione sociale. Tuttavia, prevale ancora un approccio duale allo sviluppo che rende particolarmente difficile il raggiungimento dell'altra "gamba" della coesione, quella territoriale: secondo questa logica si continua a puntare a rafforzare la competitività delle regioni più ricche e dinamiche, mentre si pensa di intervenire nelle aree più povere con politiche assistenzialiste. In realtà, le profonde disuguaglianze e la marginalità in cui resta gran parte della popolazione di tanti paesi latinoamericani costituiscono, oltre a drammi sociali che la politica deve risolvere, anche pesanti zavorre per lo sviluppo economico di quei paesi, per gli effetti in termini di insicurezza, di criminalità, di spesa pubblica compensatoria, di pressione sulle risorse ambientali.

Negli ultimi trent'anni è andato diffondendosi in tutti i paesi latinoamericani e dei Caraibi il riconoscimento dei diritti e dei valori di cui sono portatori i **popoli indigeni** e, attraverso percorsi storico-culturali diversi, i **gruppi afrodiscendenti**, soggetti chiave per uno sviluppo sostenibile e inclusivo. Il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP)¹⁴ rileva tuttavia una partecipazione ancora al di sotto del peso demografico di questi gruppi, che rappresentano attorno ai 50 milioni di persone, circa il 10 per cento della popolazione del subcontinente. I paesi che presentano una maggiore partecipazione della popolazione indigena sono Bolivia, Ecuador, Guatemala, Messico, Nicaragua e Perù. Questo quadro in trasformazione è dovuto principalmente al maggiore attivismo dei movimenti indigeni (favorito dall'accesso a Internet e alla telefonia mobile), la ratifica di convenzioni internazionali sui diritti dei popoli definiti "originari" e l'aumento delle agenzie e delle istituzioni pubbliche incaricate della promozione delle tematiche dei popoli indigeni. Gli indigeni hanno scarso accesso a terre produttive e vivono per lo più al di sotto della linea di povertà estrema, e ciò ne rende difficile la partecipazione alla vita politica. Secondo l'UNDP, i livelli di povertà dei popoli indigeni non sono stati modificati dalla crescita economica del subcontinente. Mirna Cunningham, dirigente miskita nicaraguense ed ex presidente del Forum Permanente per le Questioni Indigene dell'ONU, scrive nel prologo del documento dell'UNDP: "negli ultimi decenni siamo stati protagonisti di importanti cambiamenti giuridici, politici e culturali che hanno dato avvio al superamento dell'esclusione storica di cui i nostri popoli sono stati vittime. Ma le sfide che abbiamo ancora davanti a noi richiedono l'impegno e la volontà politica di tutti e di tutte". Anche in questo contesto, le donne vivono una condizione di subalternità determinata da una sorta di "triplice discriminazione" dovuta al loro essere donne, essere indigene, essere povere. Il dibattito sulle culture proprie delle comunità indigene è ampio e niente affatto univoco: tuttavia non si può non rilevare come la maggior parte di tali culture non favorisca la partecipazione delle donne alla vita politica e sociale.

Box: lo sviluppo sostenibile nel lavoro dei Parlamenti nazionali

A causa del carattere multidisciplinare del tema, le commissioni parlamentari interessate sono più d'una in quasi tutti i paesi. Per alcune commissioni indichiamo, tra parentesi, i temi in discussione che presentano

¹⁴ UNDP, *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas de Latinoamérica*, 2013.

aspetti di interesse per un'eventuale collaborazione con parlamentari italiani: queste indicazioni si basano sulle informazioni disponibili nelle pagine web dei diversi Parlamenti e non sono da ritenersi esaustive.

In **Messico** le commissioni che affrontano i temi dello sviluppo sostenibile sono (1) Questioni indigene (diritto all'uso delle lingue proprie), (2) Cambiamento climatico (riforma della Legge Generale sul Cambiamento Climatico), (3) Eguaglianza di genere (legge contro la tratta delle persone e l'assistenza alle vittime), (4) Ambiente e risorse naturali.

In **Guatemala** le commissioni di riferimento sono (1) Ambiente, ecologia e Risorse naturali, (2) Popoli indigeni, (3) Donna (legge che proibisce il matrimonio di adolescenti, fenomeno che colpisce soprattutto le donne).

Le commissioni che in **Belize** trattano le tematiche dello sviluppo sostenibile sono (1) Salute e Sviluppo Umano, (2) Risorse Naturali e Ambiente.

In **Honduras** le commissioni coinvolte sono (1) Equità di genere, (2) Gruppi indigeni e afro-honduregni.

In **El Salvador**, le commissioni che affrontano alcuni dei temi qui trattati sono (1) Ambiente e Cambiamento climatico (legge sulla protezione della fauna silvestre), (2) Donna e uguaglianza di genere (riforma del codice di famiglia, legge contro la violenza intra-familiare).

Le commissioni parlamentari competenti In **Nicaragua** sono (1) Donna, gioventù, infanzia e famiglia (equità di genere nella legislazione nazionale), (2) Popoli originari, afrodiscendenti e Regioni autonome, (3) Ambiente e risorse naturali.

In **Costarica** si segnalano le commissioni (1) Ambiente (protezione della fauna, Creazione del servizio parchi nazionali, (2) Donne (inserimento della donna nel mondo del lavoro).

Le commissioni di riferimento a **Panama** sono (1) Lavoro, salute e sviluppo sociale, (2) Affari indigeni, (3) Popolazione, ambiente e sviluppo.

In **Colombia** sono attive le commissioni (1) Campagne, mare e ambiente (agricoltura familiare, difesa della fauna silvestre, gestione dei bacini idrografici), (2) Salute, Sicurezza sociale e famiglia (economia sociale).

In **Bolivia** è presente la commissione Nazioni e popoli indigeni originari contadini, Cultura e interculturalismo.

In **Ecuador** le commissioni competenti sono (1) Biodiversità e risorse naturali, (2) Diritti collettivi comunitari e interculturalismo.

Le commissioni d'interesse in **Cile** si occupano rispettivamente di (1) Ambiente e risorse naturali (Partecipazione dei cittadini nella valutazione d'impatto ambientale, creazione di un sistema nazionale delle aree protette), (2) Diritti umani e popoli originari, (3) Sviluppo sociale, superamento della povertà e pianificazione.

Il Parlamento dell'**Argentina** ha le seguenti commissioni: (1) Famiglia, donne, infanzia e adolescenza, (2) Risorse naturali e conservazione dell'ambiente umano, (3) Popolazione e sviluppo umano.

In **Perù** le commissioni di riferimento sono (1) Donna e famiglia (violenza contro le donne e contro membri del gruppo familiare, inserimento delle donne nel mondo del lavoro, lotta contro la tratta di persone), (2) Popoli andini, amerindi e afroperuviani, (3) Ambiente ed ecologia.

In **Brasile** sono da considerare le commissioni (1) Difesa dei diritti della donna (matrimoni e gravidanze precoci), (2) Diritti umani e minoranze, (3) Ambiente e sviluppo sostenibile (impatto dell'esplorazione per la ricerca di risorse energetiche fossili).

In **Paraguay** la commissione di riferimento è quella su Industria, Commercio, Turismo e Cooperativismo.

In **Uruguay** la commissione di riferimento si occupa di Equità di genere.

Nella **Repubblica Dominicana** si segnalano le commissioni (1) Equità di genere, (2) Sviluppo umano, (3) Ambiente e risorse naturali.

Il Parlamento di **Haiti** possiede le commissioni (1) Ambiente, risorse naturali e gestione del territorio, (2) Questione femminile ed equità di genere.

Il Parlamento di **Cuba**, infine, fa riferimento per questi temi alle commissioni (1) Economia, (2) Infanzia, gioventù ed Eguaglianza di diritti delle donne.

In questa breve rassegna non abbiamo incluso il Parlamento del **Venezuela**, per le ragioni spiegate nel capitolo sull'economia (cap. 2).

5. Le problematiche della sicurezza in America Latina e Caraibi

Il consolidamento della democrazia nella maggior parte dei paesi latinoamericani e un'economia che si è mantenuta stabile anche nei momenti più acuti della crisi internazionale sono due tratti che hanno caratterizzato la regione negli ultimi 15 anni, pur nel quadro di profonde contraddizioni sociali di natura strutturale. Ampie fasce della popolazione (in molti paesi oltre il 50%) non hanno pieno accesso a diritti fondamentali quali le libertà civili, la giustizia, la protezione dell'infanzia, l'eguaglianza di genere, la salute, l'istruzione, la stessa sicurezza personale. In queste condizioni, la crescita delle grandi organizzazioni criminali dedite alla produzione e al traffico di droga, la gestione della prostituzione, il commercio di armi e di esseri umani, si intreccia con la disperazione dei settori più emarginati nei quali cresce la manovalanza delinquenziale, che in alcuni casi – come in quello delle “maras” del Centroamerica – genera strutture criminali proprie.

Non raggiunto sino a questo momento dalle reti del terrorismo internazionale di matrice jihadista, il sub-continente latinoamericano vive tuttavia oggi una vera e propria “emergenza sicurezza”, a causa dell'azione di grandi e piccole organizzazioni criminali, spesso di natura transnazionale.

Da tempo l'America Latina non è più teatro di scontri armati tra paesi o di conflitti interni tra forze armate e organizzazioni guerrigliere: il processo di pace colombiano e il disarmo delle FARC stanno portando alla chiusura anche di quest'ultimo, sanguinoso capitolo. Le controversie di frontiera fra diversi Stati si affrontano sempre più per via diplomatica e attraverso mediazioni internazionali. Tuttavia, il problema della violenza e dell'insicurezza permane, con il coinvolgimento di nuovi “attori”: i narcotrafficcanti, le gang giovanili (come le cosiddette “Maras” in Guatemala, Honduras ed El Salvador), forme di criminalità e micro-criminalità diffusa. Nella regione latinoamericana si registrano più di 100 mila omicidi l'anno: questa cifra comprende vittime di estorsioni, femminicidi, furti, rapine, violenza domestica, e anche i “caduti” delle guerre fra bande rivali e di regolamenti di conti. Forme di violenza diffusa che troviamo anche nelle società europee ma che in America Latina stanno assumendo da trent'anni a questa parte dimensioni ben al di sopra di quello che potrebbe essere un “dato fisiologico”. Come spesso accade, la “violenza materiale” produce una sorta di “violenza psicologica” che si riflette nella percezione dell'insicurezza: in quasi tutte le società latinoamericane la violenza e l'insicurezza vengono indicate dai cittadini e dalle cittadine come il principale problema con cui devono fare i conti nella loro vita quotidiana.

Come ricorda l'*Istituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*¹⁵, le vittime degli omicidi sono soprattutto giovani con meno di 25 anni: una media annuale di 70 morti ogni 100 mila abitanti, contro un dato riferito all'intera popolazione di 24 morti ogni 100 mila abitanti (a titolo di confronto, in Italia nel 2016 gli omicidi sono stati 0,65 ogni 100 mila abitanti). Si tratta naturalmente di valori medi che non danno conto delle enormi differenze fra i paesi e fra città e territori di uno stesso paese. Molto diffusa è la piaga del femminicidio, prodotto di società profondamente maschiliste in cui l'impunità per l'assassinio di donne è ancor più alta dell'impunità degli omicidi in generale.

Un peso rilevante nelle attività criminali lo ha la tratta di persone a fini di prostituzione, turismo sessuale e sfruttamento lavorativo di minori. Rilevanti anche tutte le attività legate al traffico di migranti che cercano di raggiungere gli Stati Uniti: la stima è di circa tre milioni di persone l'anno

¹⁵ Fernando Martín Cubel (2016), *El estado de la seguridad en América Latina 2015*, IEDE.

che passano illegalmente la frontiera sud, mentre non vi sono dati sul numero di coloro che non riescono a raggiungere la frontiera.

La violenza di genere non si “limita” al femminicidio, ma permea un ampio spettro della vita sociale: dalla violenza domestica (quasi sempre per mano del partner) sino alla violenza sessuale e abusi anche sul posto di lavoro. Secondo l’Organizzazione Panamericana della Salute (OPS), fra il 2007 e il 2008 la percentuale di donne che avevano subito violenza domestica andava dal 16,1% della Repubblica Dominicana al 38,6% del Perù.

Da segnalare infine il sequestro di persona e le estorsioni. Queste ultime avvengono spesso nei servizi di trasporto pubblico (in quasi tutta l’America Latina appaltati a piccoli imprenditori privati), con ricadute non solo sulle vittime dirette ma sull’intera società in termini di costi (una sorta di “imposta illegale”), inefficienze, impossibilità di viaggiare di notte in molti paesi.

A tutto ciò si aggiungono i rischi per la popolazione derivanti dalle guerre fra bande criminali e dal controllo di territorio da parte di queste ultime.

Nella ricerca di ragioni che spiegano questa drammatica situazione di insicurezza, non si può non partire dall’enorme peso economico del traffico di stupefacenti, che muove cifre da capogiro e che è in grado di articolare attorno a sé un complesso sistema organizzativo e logistico che usa i settori più emarginati della popolazione come manovalanza a basso costo. Il narcotraffico è inoltre in grado di penetrare praticamente tutti gli organi dello Stato, arrivando a corrompere settori importanti degli apparati di giustizia, prevenzione e persecuzione.

Non si possono non ricordare i numerosi giornalisti uccisi dalle organizzazioni criminali (39 nel 2016) a causa del loro lavoro di indagine e denuncia.

La forza delle organizzazioni criminali legate alla produzione e alla commercializzazione della droga spiega molto, ma naturalmente non spiega tutto. Altri fattori sono proposti dal sociologo spagnolo Ricardo Angoso, citato dall’IEEE¹⁶. La prima causa è l’impunità che prende forma sin nella fase investigativa: in Messico il 90% dei delitti non è oggetto di indagini investigative, proporzione che sale al 97% in Venezuela.

Un altro fattore è la mancanza di un sistema educativo di qualità per i ceti popolari, presso i quali i tassi di abbandono scolastico sono molto elevati. In questo contesto le organizzazioni criminali diventano una sorta di “sistema educativo alternativo”.¹⁷

Nonostante campagne di educazione sessuale e pianificazione familiare, milioni di bambini continuano a nascere e crescere in condizioni di miseria, abbandonati a sé stessi, senza l’orientamento e il controllo di genitori o parenti. Diffusissima la realtà dei nuclei monogenitoriali costituiti da donne sole.

Secondo il prestigioso osservatorio indipendente World Justice Project, nel 2016 tre paesi latinoamericani (Cile, Costa Rica e Uruguay) si classificavano fra i primi quaranta del mondo per la qualità del sistema giudiziario su un totale di 113 paesi studiati¹⁸. Nella stessa fascia si collocavano sette piccole repubbliche caraibiche. Sei paesi dell’America Latina rientravano invece nella fascia dei paesi con il peggior sistema giudiziario.

Penitenziari in pessimo stato, privi di controlli interni e con alti tassi di sovraffollamento si convertono in scuole di criminalità, teatro di omicidi che restano impuniti e base per la pianificazione e l’organizzazione di azioni criminali da parte di complici in libertà: tutto ciò è reso possibile anche da altissimi livelli di corruzione.

¹⁶ Ricardo Angoso (2015), “11 razones de la inseguridad pública en América Latina”, *El Herald*, Tegucigalpa, 29 ottobre.

¹⁷ La relazione livello di istruzione – violenza non è perfettamente lineare: alcuni paesi molto violenti presentano livelli educativi superiori a quelli di paesi con meno violenza, come nel caso di Giamaica, Trinidad Tobago o Venezuela raffrontati con Costa Rica e Uruguay. La correlazione è tuttavia abbastanza evidente se si considera non solo il titolo di studio conseguito, ma anche il numero di anni che ragazze e ragazzi passano a scuola.

¹⁸ Nel 2016 l’Italia si collocava al 35° posto.

La corruzione delle forze di polizia è un problema per un buon numero di paesi latinoamericani: molti sono i casi di coinvolgimento della polizia nel commercio illegale di armi leggere, così come di reti di complicità fra forze di polizia e gruppi criminali. Questi ultimi si sostituiscono in molte aree urbane e rurali alle istituzioni pubbliche nella “gestione” del territorio e nel monopolio della violenza.

I proventi della droga vengono in parte investiti in armi, in un sub-continente dove queste sono alla portata di tutti e a basso costo: alla disoccupazione generata nel settore formale dell’economia (cui corrisponde un’ipertrofia dell’economia sommersa) si aggiungono livelli salariali molto bassi che rendono particolarmente attraente, per grandi masse di giovani, l’alternativa offerta dalle reti criminali, le quali hanno facile accesso a ogni tipo di armamento.

L’aspirazione alla sicurezza in un quadro democratico di garanzie costituzionali è presente in tutte le enunciazioni di principio e nei fondamenti delle politiche promosse dai governi della regione. Esemplificativo in questo senso è il Trattato-Quadro per la Sicurezza Democratica del Centroamerica del 1995, che nel suo articolo 1 afferma tra l’altro: *«Il Modello Centroamericano di Sicurezza Democratica ha la sua ragion d’essere nel rispetto, nella promozione e nella tutela di tutti i diritti umani; per questo motivo da esso emanano disposizioni che garantiscono la sicurezza degli Stati Centroamericani e dei loro abitanti, attraverso la creazione di condizioni che ne permettano lo sviluppo personale, familiare e sociale nella pace, nella libertà e nella democrazia. Esso si basa sul consolidamento del potere civile, sul pluralismo político, sulla libertà economica, sul superamento della povertà e della povertà estrema, sulla protezione dei consumatori, dell’ambiente e del patrimonio culturale; sull’eliminazione della violenza, della corruzione, dell’impunità, del terrorismo, del traffico di droga e di armi».*

Nel suo Rapporto sullo Sviluppo Umano 2013-2014, UNDP propone un’agenda di priorità per i governi dell’America Latina e dei Caraibi, volta a ridurre la violenza e l’insicurezza:

- 1) Costruire un’agenda comune a livello sub-continentale, partendo da un bilancio delle politiche sin qui perseguite;
- 2) Costruire politiche di protezione e sostegno per le vittime della violenza;
- 3) Prevenire la violenza e la criminalità attraverso uno sviluppo inclusivo capace di generare benefici per tutti i settori della società, con una particolare attenzione a donne e giovani;
- 4) Rafforzare il sistema della giustizia e le forze di pubblica sicurezza, riducendo il grado di impunità dei delitti, in un quadro rigoroso di rispetto dei diritti umani;
- 5) Promuovere la partecipazione delle comunità locali nella messa a punto di politiche di sicurezza;
- 6) Prevenire ogni forma di violenza di genere, compresa quella che si esercita nell’ambito familiare e sul posto di lavoro;
- 7) Promuovere politiche che riducano la diffusione incontrollata di alcol, droghe e armi, veri e propri moltiplicatori della violenza.

È naturalmente indispensabile la cooperazione fra gli Stati di America Latina e Caraibi e la cooperazione internazionale.

Per quanto riguarda “buone pratiche”, l’America Latina e i Caraibi offrono esperienze di successo – per ora limitate ad alcuni paesi – che potrebbero costituire la base per politiche efficaci per l’intero continente:

- Programmi di prevenzione e persecuzione della violenza di genere.
- Creazione di strutture di polizia comunitaria per la vigilanza in aree rurali e quartieri periferici.
- Programmi di riabilitazione e reinserimento sociale e lavorativo per giovani che provengono da organizzazioni criminali.

- Adozione di forme di monitoraggio e valutazione del rendimento delle strutture giudiziarie e di polizia.

Box: il tema della sicurezza nel lavoro dei Parlamenti nazionali

In **Messico** la commissione competente è quella che si occupa di Sicurezza Pubblica, che ha in agenda temi di assoluta priorità per un paese in cui la pressione dei cartelli criminali è fortissima. Fra i temi affrontati recentemente vi sono le discriminazioni di natura etnica, di genere, per orientamento sessuale, per situazione sociale, con particolare attenzione alle fasce giovanili. Altri temi da segnalare sono il rafforzamento della presenza di forze di polizia in zone attualmente sguarnite e la sicurezza degli operatori dell'informazione.

La commissione del Parlamento del **Guatemala** è quella per la Sicurezza. La commissione è attualmente impegnata nella formulazione della Legge Quadro del Sistema Nazionale di Sicurezza, nel quale dovranno confluire i diversi apparati e servizi che si occupano di queste tematiche.

Nel Parlamento del **Belize** è attiva la commissione per la Sicurezza Nazionale e le Migrazioni.

In **Honduras** la commissione competente è quella per la Sicurezza e la Prevenzione.

In **El Salvador**, la commissione Sicurezza Pubblica e Lotta al Narcotraffico sta lavorando intorno a temi centrali per la lotta alla grande criminalità organizzata, in particolare la confisca dei patrimoni provenienti da attività illecite.

La commissione parlamentare competente in **Costarica** è quella per la Sicurezza e il Narcotraffico. Fra i temi in discussione vi è la regolamentazione delle agenzie private di sicurezza.

In **Nicaragua** la commissione di riferimento è quella che si occupa di Giustizia.

La commissione per la Pace ha competenza, in **Colombia**, per lo studio, l'analisi e l'elaborazione di proposte di iniziativa che permettano di superare situazioni ereditate dalla guerra civile e che ostacolino la costruzione della pace e la riconciliazione.

Nel Parlamento della **Bolivia** la commissione di riferimento è quella per la Giustizia Plurale.

In **Ecuador** è attiva la commissione per la Sovranità, l'Integrazione, le Relazioni Internazionali e la Sicurezza Integrale, che sta lavorando tra l'altro su un progetto di Legge Organica per la prevenzione e l'eliminazione della violenza di genere contro le donne.

In **Cile** la commissione per la Sicurezza Pubblica si occupa dei temi in questione. Attualmente sta dibattendo, tra l'altro, su controllo delle armi e società private di vigilanza.

In **Argentina**, la commissione per la Sicurezza Interna si sta occupando in questo periodo della creazione di un Osservatorio nazionale sulla Sicurezza Pubblica e la Criminalità, nell'ambito del Ministero della Sicurezza.

In **Perù** le commissioni di riferimento sono due: (1) Difesa nazionale, Ordine interno, Sviluppo alternativo e Lotta alle droghe; (2) Giustizia e diritti umani.

In **Brasile**, competente per queste tematiche è la commissione su Sicurezza Pubblica e Lotta alla criminalità organizzata. Uno dei temi attualmente in discussione è la messa in opera dell'Accordo Quadro di Cooperazione fra gli Stati membri e associati del MERCOSUR e la creazione di équipe investigative congiunte.

In **Uruguay** vi sono tre commissioni che trattano temi legati a questioni afferenti alla Sicurezza pubblica: (1) Difesa nazionale; (2) Interni; (3) Diritti umani.

In **Paraguay** la commissione di riferimento è quella che si occupa di Difesa Nazionale, Sicurezza e Ordine interno.

Il Parlamento della **Repubblica Dominicana** agisce attraverso la Commissione Interni e Polizia, che si occupa di mantenimento dell'ordine pubblico, sicurezza, controllo sull'uso delle armi da fuoco, controllo migratorio.

Nel Parlamento di **Haiti** è presente una commissione su Giustizia, Diritti umani e Sicurezza.

Nel Parlamento di **Cuba** esiste la commissione per la Difesa Nazionale. Fra i temi su cui si sta lavorando vi è il controllo dei flussi di persone e merci in entrata e in uscita dal paese, allo scopo di combattere attività delittuose.

In questa breve rassegna non abbiamo incluso il Parlamento del **Venezuela**, per le ragioni spiegate nel capitolo sull'economia (cap. 2).

6. I flussi migratori

La crescita economica che l'America Latina e Caraibi hanno sperimentato negli ultimi dieci anni è stata accompagnata da un aumento dei flussi migratori intra-regionali, per effetto soprattutto delle differenze nella performance economica dei diversi paesi e della maggiore integrazione economica promossa da vari accordi sub-regionali: fra il 2011 e il 2013 l'aumento dei flussi migratori è stato del 17%, a fronte di una tendenza mondiale del 5%. Questi dati riflettono le statistiche ufficiali e si riferiscono alle migrazioni regolari (in larga parte interne al subcontinente), mentre sfugge il dato delle migrazioni irregolari, che si stima essere molto alto. Restano elevati i livelli dell'immigrazione dal di fuori del continente, che è cresciuta fra il 2011 e il 2013 del 12% l'anno¹⁹.

Come nel resto del mondo, anche in America Latina e nei Caraibi è in corso una "femminilizzazione" delle migrazioni. Le donne costituiscono il 45% del totale dei migranti intra-regionali, superando il 50% in Cile e in Costa Rica. Le donne sono molto presenti nelle migrazioni per ricongiungimento familiare (59%), meno nelle migrazioni per lavoro (32%). Questo dualismo, che si riscontra nelle migrazioni a livello mondiale, presenta una forbice più ampia in America Latina e nei Caraibi, a testimonianza di una maggiore aderenza a modelli tradizionali nello svolgimento dei ruoli.

Le richieste di asilo intra-area sono in crescita: da segnalare soprattutto spostamenti interni al Centroamerica e verso il Messico (oltre 9 mila nel 2016 in quest'ultimo paese), provocati dalle violenze delle organizzazioni criminali giovanili in Guatemala, Honduras ed El Salvador, e richieste di asilo da paesi con importanti crisi politiche e/o economiche (Venezuela, Cuba, Colombia). L'OCSE stima che le richieste di asilo dirette a paesi latinoamericani e dei Caraibi siano state nel 2013 pari a 18 ogni milione di abitanti, circa un decimo di quelle giunte da tutto il mondo a Canada e Stati Uniti. Negli anni successivi questo valore si è ridotto, soprattutto come conseguenza della progressiva riduzione di intensità del conflitto colombiano. Una piccola quota di richiedenti asilo proviene da paesi extra-americani, in particolare dalla Siria.

Fra il 2009 e il 2012, i migranti da America Latina e Caraibi sono stati circa 6,5 milioni, pari al 7 per mille della popolazione dei paesi di origine, a fronte di un valore medio mondiale di 4 per mille. Di questi, la metà emigra verso Canada e Stati Uniti, un quarto verso paesi OCSE extra-americani e un quarto verso altri paesi dell'area.

La crisi internazionale ha inciso sul flusso migratorio dall'America Latina e Caraibi verso Canada, Stati Uniti ed Europa. Sono invece aumentate, come detto all'inizio, le migrazioni intra-regionali.

La marcata riduzione dei flussi migratori verso paesi al di fuori dell'America Latina e Caraibi non ha portato a un significativo aumento del fenomeno di ritorno, che si mantiene intorno a circa 140

¹⁹ Questo dato e gli altri citati in questo capitolo sono tratti da OEA-OCSE, *Migración Internacional en las Américas*, 2016.

mila persone l'anno: chi risiede all'estero tende a rimanervi, soprattutto se ha preso la cittadinanza del paese ospitante.

Gli Stati Uniti continuano ad essere il paese che attrae il maggior numero di migranti legali e irregolari dall'America Latina e dai Caraibi: nel 2013, ogni sei migranti latinoamericani cinque vivevano negli Stati Uniti. Per quanto riguarda le migrazioni verso i paesi del sub-continente, oltre il 60% degli immigrati nei paesi dei Caraibi proviene dalla stessa regione, il 65% nei paesi andini, il 44% nei paesi del Sudamerica meridionale e il 32% dall'area Messico-Centroamerica. Quest'ultimo valore è spiegato dal fatto che il Messico ospita un alto numero di immigrati provenienti dagli Stati Uniti, per lo più figli di messicani rientrati. Alcuni paesi hanno un numero di espatriati verso altri paesi latinoamericani superiore a quello degli emigrati verso gli Stati Uniti: i dati del 2013 riportati dal documento dell'OCSE indicano una preferenza degli emigrati nicaraguensi per il Costa Rica, dei colombiani per il Venezuela (prima della grave crisi politico-economica di quest'ultimo paese), dei boliviani, dei cileni, dei paraguayani e degli uruguayani per l'Argentina. Alcuni paesi extra-america sono la scelta principale per i migranti di paesi dell'area: è il caso della Spagna per gli argentini e dei Paesi Bassi per i migranti dal Suriname.

Per quanto riguarda la costruzione e la realizzazione di politiche innovative sul versante latinoamericano, sono di interesse le riflessioni e proposte avanzate dall'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, cui facciamo riferimento in questa ultima parte del testo²⁰.

A fronte della complessità assunta dalle dinamiche migratorie a livello globale e nel sub-continente latinoamericano, in cui aumenta il peso delle migrazioni Sud-Sud, è necessaria una profonda revisione delle politiche pubbliche per quanto riguarda leggi, istituzioni e norme, anche alla luce dei passi avanti compiuti nei processi di integrazione su scala continentale, regionale e sub-regionale. Si è fatta strada la necessità di un approccio alle migrazioni che tenga conto degli strumenti internazionali in materia di diritti umani, anche se la loro applicazione avviene con velocità ed efficacia non omogenee fra un paese e l'altro. Ciò implica l'estensione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali alla popolazione immigrata, prestando particolare attenzione alle vulnerabilità determinate dal genere (discriminazioni e violenze verso le donne migranti), dall'età (problematica dei minori non accompagnati), dall'etnia, dalle condizioni sociali ed economiche. In molti paesi l'accoglienza e l'integrazione dei migranti in arrivo si accompagnano alla necessità di dare risposte immediate e di breve-medio periodo sia alle migliaia di persone espulse dagli Stati Uniti e spesso "scaricate" in un paese diverso da quello di origine, sia ai migranti irregolari che attraversano l'America Latina (con un particolare addensamento in Centroamerica e in Messico) cercando di raggiungere gli Stati Uniti.

Numerosi Stati latinoamericani stanno mettendo a punto leggi e norme che facilitano l'esercizio dei diritti civili da parte dei cittadini immigrati, e al tempo stesso si stanno impegnando nella tutela dei propri concittadini emigrati in paesi terzi.

In molti paesi la politica migratoria di accoglienza deve fare i conti con le politiche di sicurezza nazionale, le quali hanno nel controllo delle frontiere e nei filtri all'entrata alcuni dei pilastri fondanti. In effetti, anche i sistemi di integrazione regionale, quali il Sistema dell'Integrazione Centroamericana e il Mercato Comune del Sud non hanno creato vere e proprie aree di libero movimento delle persone, ma continuano a mantenere forti controlli lungo le frontiere interne, con effetti non positivi per il commercio transfrontaliero e per gli stessi migranti temporanei che si muovono tra spazi adiacenti.

Investimenti nel miglioramento delle infrastrutture di frontiera e nella formazione dei funzionari stanno creando le premesse per una gestione più aperta dei processi migratori, che si lasci

²⁰ L'approccio della OIM è contenuto in *IV. Temas claves para la agenda migratoria de la región latinoamericana: visión de la Organización Internacional para las Migraciones*, redatto da OIM e contenuto in CEPAL, *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina*, 2016.

definitivamente alle spalle meccanismi e strutture obsolete ereditate dalle precedenti dittature e che contrastano con gli accordi internazionali firmati dagli Stati latinoamericani e dei Caraibi.

L'adeguamento e aggiornamento dei sistemi di raccolta dati costituisce un passaggio molto importante per l'adozione di politiche incisive nella gestione dei flussi migratori e dell'integrazione sociale dei migranti.

Sulle tematiche migratorie, i paesi latinoamericani stanno oggi affrontando un'agenda piuttosto complessa, che comprende tra l'altro i problemi delle donne migranti, dei minori non accompagnati, di coloro che emigrano a causa del cambiamento climatico o per le minacce di organizzazioni criminali (fenomeno quest'ultimo particolarmente diffuso in Centroamerica), dell'integrazione sociale, di migranti in ritorno volontario o espulsi da paesi terzi, delle vittime di tratta e di sfruttamento, dei richiedenti protezione internazionale.

Box: Le migrazioni nel lavoro dei Parlamenti nazionali

In **Messico** esiste la commissione Affari Migratori, che si sta occupando tra l'altro della riforma della legge sulle migrazioni.

In **Guatemala** è attiva la commissione Migranti.

La commissione di riferimento in **Belize** è quella che si occupa di Sicurezza Nazionale e Immigrazione.

In **Honduras** la commissione è Difesa e sovranità.

In **El Salvador** la commissione competente è Affari esteri, integrazione centroamericana e salvadoregni all'estero, la quale sta trattando la definizione di una legge speciale sulle migrazioni.

In **Nicaragua** la commissione di riferimento è Pace, Difesa, Interni e Diritti umani.

In **Costarica** la commissione è Diritti Umani, fra le cui attività vi è la riforma della legge generale sulle migrazioni.

Per **Panama** non è stato possibile individuare una commissione cui questo tema sia esplicitamente attribuito.

In **Colombia** non è stato possibile individuare una commissione cui questo tema sia esplicitamente attribuito.

In **Bolivia** esiste la commissione Politica internazionale e protezione del migrante.

Per l'**Ecuador** non è stato possibile individuare una commissione cui questo tema sia esplicitamente attribuito.

In **Cile** la commissione competente è Interni, nazionalità, cittadinanza e regionalizzazione.

Il Parlamento dell'**Argentina** ha la commissione Popolazione e sviluppo umano.

In **Perù** non è stato possibile individuare una commissione cui questo tema sia esplicitamente attribuito.

In **Brasile** il tema è trattato dalla Commissione Esteri, che ha di recente approvato il progetto di legge sulle migrazioni per il quale era stata costituita in precedenza una commissione speciale.

In **Paraguay** la commissione di riferimento è Difesa nazionale, sicurezza, intelligence e ordine interno, che sta trattando l'elaborazione di una legge sulle migrazioni.

In **Uruguay** il tema migratorio è curato dalla commissione Sicurezza e convivenza.

Nella **Repubblica Dominicana** è attiva la commissione Dominicani all'estero.

Ad **Haiti** il tema è affrontato nella commissione Esteri e haitiani all'estero.

Per **Cuba** non è stato possibile individuare una commissione cui questo tema sia esplicitamente attribuito.

In questa lista non è inserito il Venezuela per le ragioni illustrate nel capitolo sull'economia (cap. 2).

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 121 L'Italia e il vertice NATO di Varsavia (IAI - giugno 2016)
- n. 122 Dal Sahel al Corno d'Africa: l'arco di instabilità e le aree di crisi in Africa subsahariana (ISPI - agosto 2016)
- n. 123 L'impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze (IAI - nov. 2016)
- n. 124 Competizione tra Stati e corsa alle risorse: la geopolitica dell'Artico (CeSI - gennaio 2017)
- n. 125 Il difficile cambiamento dell'Arabia Saudita (CeSI - febbraio 2017)
- n. 126 Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali (IAI - febbraio 2017)
- n. 127 La politica estera della Turchia (ISPI - marzo 2017)
- n. 128 Gli orientamenti della comunità internazionale di fronte ai cambiamenti climatici all'indomani della Conferenza di Marrakesh - COP 22 (CeSPI - marzo 2017)
- n. 129 Il G7 e il ruolo dell'Italia (ISPI - maggio 2017)
- n. 130 Israele e i tanti fronti aperti di instabilità (ISPI - maggio 2017)
- n. 131 I regimi di esportazione G2G di sistemi d'arma: uno studio comparativo (IAI - maggio 2017)
- n. 132 Cina - Il Mediterraneo nelle nuove Vie della Seta (T.wai - maggio 2017)
- n. 133 Le vulnerabilità politiche della cooperazione europea in Nord Africa e Sahel: una prospettiva comparata (CeSI - giugno 2017)
- n. 134 Il Vertice di Trieste sui Balcani Occidentali: quali prospettive per il futuro? (ISPI - luglio 2017)
- n. 135 La politica di Trump verso l'Iran. Opportunità e rischi per l'Europa (IAI - dicembre 2017)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666- e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>